

**ПРИВАТНИЙ ЗАКЛАД ВИЩОЇ ОСВІТИ
«КИЇВСЬКИЙ МІЖНАРОДНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ЛАБА АЛЬОНА ЮРІЇВНА

УДК 347.73:342.553 (477)

ДИСЕРТАЦІЯ

**ФІНАНСОВО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ**

у галузі знань 08 «Право»
за спеціальністю 081 «Право»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ А.Ю. Лаба

Науковий керівник:

Коваленко Анатолій Анатолійович,
доктор юридичних наук, професор

Київ – 2025

АНОТАЦІЯ

Лаба А. Ю. Фінансово-правова відповідальність органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». – Приватний заклад вищої освіти «Київський міжнародний університет». Київ, 2025.

У дисертації вперше на рівні сучасної української правової доктрини здійснено комплексне теоретико-прикладне дослідження інституту фінансово-правової відповідальності органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) у контексті процесів децентралізації публічної влади в Україні. Робота є міжгалузевую за своїм характером, охоплює аспекти фінансового, адміністративного, муніципального права, а також досвід порівняльного правознавства, що дозволило розкрити багатокomпонентну природу правового статусу ОМС у сфері публічних фінансів. Актуальність обраної тематики зумовлена необхідністю перегляду ролі ОМС у публічно-фінансовій системі держави, забезпечення ефективного інституційного балансу між автономією і підзвітністю, а також потребою адаптації фінансово-правових механізмів до викликів реформ у сфері децентралізації, фіскальної політики та антикорупційної стратегії.

Дисертацію структуровано у три розділи, в яких послідовно досліджено теоретичні, правозастосовні та перспективні аспекти розвитку інституту відповідальності ОМС за порушення фінансового законодавства. У роботі використано значний емпіричний матеріал: узагальнення судової та аудиторської практики, матеріали офіційних звітів органів державного фінансового контролю, приклади з діяльності територіальних громад.

У *Вступі* обґрунтовано вибір та актуальність обраної теми, визначено об'єкт і предмет, завдання, методологічну і теоретичну основи дослідження, методи дослідження, розкрито наукову новизну отриманих результатів та особистий внесок

здобувачки, наведено дані щодо апробації результатів дослідження на конференціях та в публікаціях.

У сучасних умовах децентралізації влади в Україні ОМС отримали значно ширші повноваження в управлінні публічними фінансами. Разом з тим, актуалізувалась потреба у чітко врегульованому механізмі фінансово-правової відповідальності цих органів як елементу забезпечення бюджетної дисципліни, правопорядку та ефективності публічного управління.

У *Першому розділі* дисертації здійснено загальнотеоретичне обґрунтування фінансово-правової відповідальності як особливого виду юридичної відповідальності. Визначено її правову природу, предметну специфіку, галузеву належність та відмежування від суміжних форм відповідальності (адміністративної, дисциплінарної, цивільної). Визначено, що фінансово-правова відповідальність не є похідною від адміністративної, а має самостійне нормативне підґрунтя, власну структуру правопорушення та специфіку правових наслідків.

У межах дисертації доведено, що чинне законодавство характеризується фрагментарністю, відсутністю єдиної концепції та термінологічної визначеності базових понять, таких як «фінансове правопорушення», «фінансово-правова санкція», «фінансово-правова відповідальність ОМС». Це, у свою чергу, ускладнює ефективне застосування правових норм і контрольних процедур.

Узагальнено підходи вітчизняних і зарубіжних дослідників до класифікації фінансово-правових санкцій, сформульовано авторське визначення фінансового правопорушення ОМС як винної протиправної дії або бездіяльності, що полягає у порушенні норм фінансового законодавства в процесі реалізації повноважень у сфері публічних фінансів і тягне застосування санкцій з боку уповноважених органів фінансового контролю. Окремо проаналізовано функціональне призначення фінансово-правової відповідальності в механізмі забезпечення фінансової безпеки держави, її роль у зміцненні публічної довіри до органів влади, формуванні бюджетної культури та підвищенні якості управлінських рішень.

Автором проаналізовано існуюче правове регулювання моніторингу публічних закупівель, здійснюваних ОМС, із наголосом на виявленні колізій,

прогалин та декларативності окремих положень законодавства, що ускладнює оперативне виявлення та належне реагування на порушення та запропоновано комплексну модель вдосконалення механізму моніторингу закупівель ОМС, яка включає нормативне закріплення класифікації порушень за ступенем істотності, формалізацію алгоритмів їх усунення, актуалізацію ризик-індикаторів, а також впровадження інституту тимчасового зупинення процедур закупівель у разі виявлення порушень.

Другий розділ присвячено правозастосовному аспекту функціонування інституту фінансово-правової відповідальності ОМС в умовах адміністративно-фінансової децентралізації. Визначено склад фінансового правопорушення, що включає об'єкт, об'єктивну сторону, суб'єкт і суб'єктивну сторону, із врахуванням особливостей юридичного статусу ОМС як публічних корпорацій. Особливу увагу приділено принципам відповідальності – законності, підзвітності, пропорційності, превентивності – та їх імплементації у національне законодавство.

На основі аналізу звітів Державної аудиторської служби, актів моніторингу закупівель, матеріалів судової практики та рішень органів фінансового контролю виявлено типові порушення бюджетного законодавства, колізії нормативного регулювання, інституційні слабкості механізму притягнення до відповідальності. Встановлено, що чинна система фінансового контролю не забезпечує ефективного реагування на правопорушення у сфері місцевих фінансів, а існуючі моделі відповідальності характеризуються низьким рівнем процесуальної визначеності, недостатнім розмежуванням компетенцій між державними та місцевими структурами, відсутністю інструментів превентивного впливу.

Особливу увагу приділено механізму реалізації фінансово-правової відповідальності ОМС, що в сучасних умовах реформування системи публічної влади має бути адаптований до принципів автономії та підзвітності місцевого самоврядування. Обґрунтовано доцільність створення нової інституційної моделі фінансового контролю, яка поєднує автономність контрольних функцій від виконавчих органів місцевої влади, спеціалізацію за видами фінансової діяльності та запровадження незалежного муніципального аудиту як інструменту ініціювання

процедур відповідальності. Запропоновано механізм переходу від репресивної до превентивно-моніторингової моделі відповідальності, яка ґрунтується на оцінці ризиків, ранньому виявленні ознак порушення, формалізованих алгоритмах усунення виявлених недоліків, а також впровадженні цифрових інструментів контролю.

У *Третньому розділі* досліджено перспективи вдосконалення правового регулювання фінансово-правової відповідальності ОМС з урахуванням міжнародного досвіду та європейських стандартів. Здійснено порівняльно-правовий аналіз моделей притягнення ОМС до фінансово-правової відповідальності, що функціонують у правових системах низки зарубіжних країн, з метою визначення перспектив їх запозичення в українське законодавство.

Встановлено, що ключовими елементами ефективних моделей є незалежність контрольних структур, чітка нормативна база, відкритість даних та можливість залучення громадськості до моніторингу. Водночас акцентовано, що вказані моделі функціонують у межах систем із високим рівнем правової культури, що потребує відповідного адаптаційного підходу при впровадженні в Україні. На основі вивченого досвіду сформульовано пропозиції щодо удосконалення вітчизняного законодавства у сфері публічного фінансового контролю, зокрема запровадження інституту муніципального фінансового аудиту та законодавче визначення механізмів притягнення до відповідальності за неефективне використання публічних коштів. Окремо підкреслено потенціал для гармонізації українського законодавства з європейськими стандартами належного врядування та фінансової доброчесності, що є важливим етапом у процесі інтеграції правового простору України до правової системи ЄС.

Окрема увага у третьому розділі приділяється системним проблемам і викликам, що виникають у процесі правозастосування фінансово-правової відповідальності ОМС. Встановлено, що однією з ключових проблем є відсутність єдиного підходу до визначення юридичної природи фінансового правопорушення, а також нечіткість критеріїв кваліфікації дій ОМС як таких, що тягнуть застосування санкцій. Відсутність у законодавстві вичерпного переліку складів

фінансових правопорушень створює значні ускладнення у судовій та адміністративній практиці, призводить до правової невизначеності та обмежує дієвість процедур фінансового контролю. Проблемною залишається й інституційна роз'єднаність органів, уповноважених на здійснення контролю, що призводить до дублювання функцій, неузгодженості дій та зниження ефективності реалізації заходів відповідальності.

У роботі акцент зроблено на необхідності комплексного реформування нормативно-правової бази у сфері фінансової відповідальності ОМС шляхом систематизації фінансового законодавства, розробки уніфікованих підходів до кваліфікації правопорушень, механізмів відповідальності та правових наслідків. Особливу увагу приділено формуванню сучасних механізмів фінансового контролю на місцевому рівні, серед яких автор виокремлює запровадження системи превентивного моніторингу, а також цифровізацію бюджетного процесу й запобігання правопорушенням у сфері публічних закупівель. Також запропоновано нові підходи до оцінки очікуваної вартості предметів закупівель на основі життєвого циклу, ризик-орієнтованого моніторингу та використання стандартизованих індикаторів правопорушень.

У *Висновках* узагальнено результати комплексного теоретико-правового дослідження фінансово-правової відповідальності ОМС в умовах децентралізації влади. Розкрито ключові положення, що стосуються правової природи, структури, підстав та механізмів реалізації відповідальності ОМС у сфері управління публічними фінансами, а також її взаємозв'язку із системою фінансового контролю та правовим статусом територіальних громад.

Сформульовано науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства, зокрема в частині визначення складу фінансового правопорушення, уніфікації процедур притягнення до відповідальності, кодифікації фінансово-правових санкцій та інституційного зміцнення механізмів контролю. Обґрунтовано потребу у поєднанні зовнішнього та внутрішнього контролю, цифровізації моніторингових процедур, а також впровадженні прозорих стандартів у діяльності органів фінансового нагляду.

Дисертаційне дослідження є вагомим внеском у розвиток теорії фінансового права, зокрема – у формування концепції юридичної відповідальності у сфері публічних фінансів. Теоретичні положення та практичні рекомендації, викладені у роботі, мають прикладне значення для вдосконалення нормотворчої діяльності, підвищення ефективності діяльності органів публічного фінансового контролю, розробки освітніх програм з публічного управління та фінансового права, а також для правозастосовної практики органів місцевого самоврядування, прокуратури, судів та державних ревізійних структур.

Запропоновані автором положення можуть бути використані як наукова база для подальших досліджень проблематики відповідальності в публічному праві, а також для уніфікації підходів до класифікації правопорушень і визначення суб'єктного складу відповідальності у бюджетному процесі.

Враховуючи стратегічний курс України на інтеграцію до правового простору ЄС, результати дисертація становлять наукову і практичну цінність у процесі правової адаптації, імплементації європейських стандартів та підвищення доброчесності управління публічними фінансами на місцевому рівні.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративно-правове регулювання, державне управління, децентралізація, заходи, моніторинг, органи місцевого самоврядування, територіальна громада, фінансове правопорушення, фінансовий контроль, фінансові санкції, фінансово-економічна безпека, фінансово-правова відповідальність, фінансування, юридична відповідальність.

SUMMARY

Laba A. Yu. Financial and legal responsibility of local self-government bodies in the context of decentralization of power. – Qualification scientific work on the rights of a manuscript.

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in specialty 081 «Law». – Private institution of higher education «Kyiv International University». Kyiv, 2025.

The dissertation is the first time at the level of modern Ukrainian legal doctrine that a comprehensive theoretical and applied study of the institution of financial and legal responsibility of local self-government bodies (hereinafter referred to as LGUs) has been carried out in the context of the processes of decentralization of public power in Ukraine. The work is interdisciplinary in nature, covering aspects of financial, administrative, municipal law, as well as the experience of comparative jurisprudence, which made it possible to reveal the multi-component nature of the legal status of LGUs in the field of public finances. The relevance of the chosen topic is due to the need to review the role of LGUs in the public financial system of the state, to ensure an effective institutional balance between autonomy and accountability, as well as the need to adapt financial and legal mechanisms to the challenges of reforms in the field of decentralization, fiscal policy and anti-corruption strategy. The dissertation is structured into three sections, which consistently examine the theoretical, law-enforcement and prospective aspects of the development of the institution of LGU liability for violations of financial legislation. The work uses significant empirical material: a generalization of judicial and audit practice, materials of official reports of state financial control bodies, examples from the activities of territorial communities.

The Introduction justifies the choice and relevance of the chosen topic, defines the object and subject, tasks, methodological and theoretical foundations of the study, research methods, reveals the scientific novelty of the results obtained and the personal contribution of the applicant, provides data on the testing of the results of the study at conferences and in publications.

In modern conditions of decentralization of power in Ukraine, local governments have received significantly broader powers in the management of public finances. At the same time, the need for a clearly regulated mechanism of financial and legal responsibility of these bodies as an element of ensuring budget discipline, law and order and the effectiveness of public administration has become urgent.

In *the first section* of the dissertation, a general theoretical justification of financial and legal responsibility as a special type of legal responsibility is provided. Its legal nature, subject specificity, industry affiliation and distinction from related forms of liability (administrative, disciplinary, civil) are determined. It is determined that financial and legal liability is not a derivative of administrative liability, but has an independent regulatory basis, its own structure of the offense and the specifics of legal consequences. The dissertation proves that the current legislation is characterized by fragmentation, the absence of a single concept and terminological certainty of basic concepts, such as «financial offense», «financial and legal sanction», «financial and legal liability of local government». This, in turn, complicates the effective application of legal norms and control procedures.

The approaches of domestic and foreign researchers to the classification of financial and legal sanctions are summarized, the author's definition of a financial offense of a local government as a guilty unlawful action or inaction is formulated, which consists in violating the norms of financial legislation in the process of exercising powers in the field of public finances and entails the application of sanctions by authorized financial control bodies. The functional purpose of financial and legal responsibility in the mechanism of ensuring the financial security of the state, its role in strengthening public trust in government bodies, forming a budget culture and improving the quality of management decisions is separately analyzed.

The author analyzed the existing legal regulation of monitoring public procurement carried out by local governments, with an emphasis on identifying conflicts, gaps and declarative nature of individual provisions of the legislation, which complicates the prompt detection and proper response to violations, and proposed a comprehensive model for improving the mechanism for monitoring local government procurement, which

includes the regulatory consolidation of the classification of violations by degree of materiality, formalization of algorithms for their elimination, updating risk indicators, as well as the introduction of the institution of temporary suspension of procurement procedures in case of detection of violations. The second section is devoted to the law enforcement aspect of the functioning of the institution of financial and legal liability of local governments in the context of administrative and financial decentralization. The composition of a financial offense is determined, which includes the object, the objective party, the subject and the subjective party, taking into account the peculiarities of the legal status of local governments as public corporations. Particular attention is paid to the principles of responsibility – legality, accountability, proportionality, prevention – and their implementation in national legislation.

Based on the analysis of reports of the State Audit Service, procurement monitoring acts, case law materials and decisions of financial control bodies, typical violations of budget legislation, conflicts of regulatory regulation, institutional weaknesses of the mechanism of accountability were identified. It was established that the current financial control system does not provide the effect active response to violations in the field of local finances, and existing liability models are characterized by a low level of procedural certainty, insufficient delimitation of competences between state and local structures, and the absence of tools for preventive influence.

Particular attention is paid to the mechanism for implementing the financial and legal liability of local governments, which in the current conditions of reforming the public authority system must be adapted to the principles of autonomy and accountability of local self-government. The feasibility of creating a new institutional model of financial control is substantiated, which combines the autonomy of control functions from the executive bodies of local authorities, specialization by types of financial activity and the introduction of an independent municipal audit as a tool for initiating liability procedures. A mechanism for transitioning from a repressive to a preventive-monitoring model of liability is proposed, which is based on risk assessment, early detection of signs of violation, formalized algorithms for eliminating identified shortcomings, as well as the introduction of digital control tools.

The third section examines the prospects for improving the legal regulation of the financial and legal responsibility of local governments, taking into account international experience and European standards. A comparative legal analysis of the models of holding local governments to financial and legal responsibility operating in the legal systems of a number of foreign countries was carried out in order to determine the prospects for their adoption in Ukrainian legislation. It was established that the key elements of effective models are the independence of control structures, a clear regulatory framework, openness of data and the possibility of involving the public in monitoring. At the same time, it is emphasized that these models operate within systems with a high level of legal culture, which requires an appropriate adaptive approach when implemented in Ukraine. Based on the experience studied, proposals are formulated to improve domestic legislation in the field of public financial control, in particular, the introduction of the institution of municipal financial audit and the legislative definition of mechanisms for holding local governments accountable for the inefficient use of public funds. The potential for harmonizing Ukrainian legislation with European standards of good governance and financial integrity is particularly emphasized, which is an important stage in the process of integrating the legal space of Ukraine into the EU legal system.

The third section pays special attention to systemic problems and challenges that arise in the process of enforcing the financial and legal liability of local government authorities. It has been established that one of the key problems is the lack of a unified approach to determining the legal nature of a financial offense, as well as the vagueness of the criteria for qualifying the actions of local government authorities as those that entail the application of sanctions. The absence of an exhaustive list of financial offenses in the legislation creates significant complications in judicial and administrative practice, leads to legal uncertainty and limits the effectiveness of financial control procedures. The institutional disunity of bodies authorized to exercise control also remains problematic, which leads to duplication of functions, incoherence of actions and a decrease in the effectiveness of the implementation of liability measures.

The work emphasizes the need for comprehensive reform of the regulatory and legal framework in the field of financial responsibility of local governments by

systematizing financial legislation, developing unified approaches to the qualification of offenses, liability mechanisms and legal consequences. Particular attention is paid to the formation of modern financial control mechanisms at the local level, among which the author highlights the introduction of a preventive monitoring system, as well as the digitalization of the budget process and the prevention of offenses in the field of public procurement. New approaches to assessing the expected cost of procurement items based on the life cycle, risk-oriented monitoring and the use of standardized offense indicators are also proposed.

The Conclusions summarize the results of a comprehensive theoretical and legal study of the financial and legal responsibility of local governments in the context of decentralization of power. Key provisions are disclosed concerning the legal nature, structure, grounds and mechanisms for implementing the responsibility of local governments in the field of public finance management, as well as its relationship with the financial control system and the legal status of territorial communities.

Scientifically substantiated proposals are formulated to improve the current legislation, in particular in terms of defining the composition of a financial offense, unifying procedures for bringing to justice, codifying financial and legal sanctions, and institutionally strengthening control mechanisms. The need for combining external and internal control, digitalization of monitoring procedures, and the introduction of transparent standards in the activities of financial supervision bodies are substantiated.

The work is a significant contribution to the development of the theory of financial law, in particular, to the formation of the concept of legal responsibility in the field of public finances. The theoretical provisions and practical recommendations set out in the work are of practical importance for improving regulatory activities, increasing the efficiency of public financial control bodies, developing educational programs in public administration and financial law, as well as for the law enforcement practice of local governments, prosecutors' offices, courts and state audit structures.

The provisions proposed by the author can be used as a scientific basis for further research into the issues of responsibility in public law, as well as for unifying approaches

to the classification of offenses and determining the subject composition of responsibility in the budget process.

Taking into account Ukraine's strategic course for integration into the EU legal space, the results of the dissertation are of scientific and practical value in the process of legal adaptation, implementation of European standards and increasing the integrity of public finance management at the local level.

Keywords: administrative responsibility, administrative and legal regulation, public administration, decentralization, measures, monitoring, local government bodies, territorial community, financial offense, financial control, financial sanctions, financial and economic security, financial and legal responsibility, financing, legal responsibility.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Laba A. Y. Financial basis for the functioning of local self-government in the context of decentralization of power. *Scientific journal innovative solutions in modern science*. 2022. № 3 (55). С. 71-82. DOI:10.26886/2414- 634X.3(55)2022.4
2. Laba A. Y. Financial and Legal Responsibility of Local Government Bodies in Today's Conditions. *Copernicus Political and Legal Studies*. 2023. № 2(4). С. 70-76. DOI: 10.15804/CPLS.2023407
3. Лаба А. Ю. Фінансово-правова відповідальність органів місцевого самоврядування в умовах сьогодення. *Науковий журнал «Приватне та публічне право»*. 2023. № 3. С. 56-60. DOI: 10.32782/2663- 5666.2023.3.10
4. Лаба А. Ю. Фіскальна самостійність та фіскальна відповідальність місцевого самоврядування в умовах бюджетної децентралізації. *Науково-практичний юридичний журнал Публічне право*. 2023. № 3 (51). С. 30-37. DOI: 10.32782/2306- 9082/2023- 51-3

Наукові праці які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Лаба А. Ю. Актуальні виклики фінансово-правової відповідальності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації. *Науково-практичний юридичний журнал «Часопис цивілістики»*. 2024. №55/2024. С. 111-116. DOI:10.32782/chc.v055.2024.19
2. Лаба А. Ю. Фінансова відповідальність органів місцевого самоврядування як один із факторів успішної децентралізації в Україні. *Ways of Science Development in Modern Crisis Conditions: Proceedings of the 5th International Scientific and Practical Internet Conference, Dnipro, Ukraine, June 13-14, 2024, Dnipro: FOP Marenichenko V.V.* 2024. С. 109-112.
3. Лаба А. Ю. Правова природа фінансово-правової відповідальності як особливого різновиду юридичної відповідальності. *Розбудова інноваційних*

економіки, менеджменту та освіти в умовах нової соціальної реальності: матеріали ІХ Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 23–24 травня, 2024, м. Київ: Міжрегіональна академія управління персоналом. 2024. С. 377–380.

4. Laba A. Y. Improvement of the financial control system within public procurement performance. *Learning&Teaching: In the World after the War*: Conference Proceedings of III International Scientific&Practical Conference, Kharkiv, Ukraine, November 8, 2024, Kharkiv: H.S. Skovoroda Kharkiv National Pedagogical University, 2024, С. 101-102.

5. Laba A. Y. Problematic aspects of bringing local self-government bodies to financial and legal responsibility in conditions of decentralization. *Стратегії формування проєвропейських ціннісних орієнтирів у студентському середовищі*: матеріали ХХІХ Міжнародної науково-практичної конференції молодих учених, аспірантів і студентів, м. Київ, 30 квітня 2024 року, 2024, м. Київ: ПЗВО «Київський міжнародний університет». К.: КиМУ. 2024. С. 190-193

6. Лаба А. Ю. Концептуальні засади визначення очікуваної вартості предмета закупівлі в системі місцевого самоврядування: теоретичні та практичні аспекти. *PROКиїв*: матеріали ІІ Всеукраїнської науково-практичної конференції з міжнародною участю, м. Київ, 3-4 грудня, 2024, м. Київ: Комунальна науково-дослідна установа «Науково-дослідний інститут соціально економічного розвитку міста». 2024. С. 690-692.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	18
ВСТУП.....	19
РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	32
1.1. Поняття, правова природа та принципи фінансово-правової відповідальності як особливого різновиду юридичної відповідальності	32
1.2. Місце та роль фінансово-правової відповідальності органів місцевого самоврядування у механізмі правового забезпечення фінансової безпеки України	49
1.3. Правове регулювання механізму моніторингу публічних закупівель здійснюваних органами місцевого самоврядування.....	68
Висновки до першого розділу	84
РОЗДІЛ 2. АКТУАЛЬНІ АСПЕКТИ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	88
2.1. Поняття, ознаки та склад фінансового правопорушення органів місцевого самоврядування як підстави фінансово-правової відповідальності	88
2.2. Інституційна модель фінансового контролю в контексті відповідальності органів місцевого самоврядування.....	111
2.3. Механізм притягнення органів місцевого самоврядування до фінансово-правової відповідальності в умовах децентралізації.....	132
Висновки до другого розділу	144
РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	147
3.1. Зарубіжний досвід притягнення органів місцевого самоврядування до фінансово-правової відповідальності: значення для України.....	147
3.2. Проблеми та виклики у правозастосуванні фінансово-правової відповідальності органів місцевого самоврядування	165

3.3. Перспективні напрями розвитку фінансово-правової відповідальності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації	188
Висновки до третього розділу.....	207
ВИСНОВКИ	211
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	219
ДОДАТКИ	244

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

БКУ – Бюджетний кодекс України

ДАСУ – Державна аудиторська служба України

ДПСУ – Державна податкова служба України

ЕСЗ – Електронна система закупівель

КупАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

ОДФК – Орган державного фінансового контролю

ОМС – Орган місцевого самоврядування

ПКУ – Податковий кодекс України

ВСТУП

Актуальність теми. В умовах проведення глибоких політико-правових реформ в Україні, зокрема у сфері децентралізації, перед ОМС постають нові завдання, пов'язані з розширенням їхніх повноважень у сфері публічних фінансів. У зв'язку з цим, актуальним стає забезпечення належного правового механізму реалізації фінансової відповідальності, зокрема – фінансово-правової відповідальності ОМС як самостійного інституту публічного права. Обрана тема дослідження відповідає стратегічному курсу держави на підвищення ефективності публічного управління, забезпечення фінансової дисципліни та правопорядку в умовах посилення ролі місцевих органів влади.

Аналіз чинного законодавства, практики його застосування, а також результатів фінансових аудитів свідчить про фрагментарність регулювання механізмів відповідальності ОМС, недостатню ефективність притягнення до відповідальності за порушення бюджетної, податкової та іншої фінансової дисципліни. Актуальним стає системне дослідження сутності фінансово-правової відповідальності, її співвідношення з іншими формами юридичної відповідальності, порядку застосування та перспектив нормативного вдосконалення.

Особливого значення набуває обґрунтування інституційної природи фінансово-правової відповідальності ОМС, її відмежування від суміжних галузевих видів юридичної відповідальності, таких як адміністративна чи дисциплінарна. Адже в теорії фінансового права досі не існує уніфікованого розуміння ні поняття, ні складу, ні юридичної природи фінансово-правової відповідальності. Дискусійність підходів у науковому середовищі, а також наявність фрагментарного нормативного регулювання зумовлюють наукову необхідність комплексного дослідження даної тематики.

Питання юридичної відповідальності органів публічної влади загалом, і ОМС зокрема, є малодослідженим як у теоретико-правовому, так і в прикладному аспектах. Зокрема, чинне законодавство України лише частково врегульовує

правовий механізм притягнення ОМС до відповідальності у разі порушення фінансово-правових норм. Не менш суттєвим є й той факт, що застосування фінансово-правових санкцій супроводжується численними правовими прогалинами, ускладненнями у правозастосуванні, відсутністю єдиної судової практики.

Дослідження питань притягнення до відповідальності ОМС у різних аспектах здійснювали такі українські науковці, як В.Б. Авер'янова, А.Ю. Бабенко, М.А. Бейгул, О.С. Бісюк, Н.А. Братішко, А.В. Виходець, С.С. Вітвіцький, О.П. Гетьманець, В.В. Горий, О.В. Джафарова, О.О. Дмитрик, О.Ю. Дрозд, К.В. Журавльова, А.Й. Іванський, А.М. Касьяненко, Л.М. Касьяненко, Ю.М. Кириченко, В.О. Кібець, К.Е. Косяченко, А.С. Літвінцева, В.В. Мушенюк, А.І. Суббот. Їхні праці охоплюють загальні проблеми правового статусу ОМС, окремі аспекти деліктної відповідальності, а також питання адміністративної, дисциплінарної чи кримінальної відповідальності посадових осіб цих органів.

Проте слід зазначити, що специфіка фінансово-правової відповідальності як окремого інституту публічного права залишається малодослідженою у вітчизняній правовій науці. Зокрема, вкрай обмежено представлено комплексні дослідження, присвячені структурі фінансових правопорушень, суб'єктному складу відповідальності ОМС як юридичних осіб публічного права, а також процедурним особливостям реалізації фінансово-правових санкцій. Це підтверджується аналізом наукових праць, де питання фінансово-правової відповідальності ОМС розглядаються фрагментарно або в контексті інших видів відповідальності.

Така прогалина у науковій доктрині зумовлює потребу у системному осмисленні правової природи відповідальності, співвідношення з іншими видами юридичної відповідальності та перспектив розвитку в умовах сучасної адміністративно-фінансової реформи.

Зазначена тема є не тільки науково значущою, а й має вагоме практичне спрямування. Вона спрямована на створення правових умов для зміцнення фінансової дисципліни, запобігання правопорушенням у сфері місцевих бюджетів, підвищення ефективності діяльності органів державного фінансового контролю.

Таким чином, обрана тема дисертаційного дослідження має високу теоретичну, методологічну й практичну значущість, обумовлену сучасними трансформаціями державної політики у сфері децентралізації, фінансової реформи, інтеграції України в європейський правовий простір, а також нагальною потребою в системному осмисленні природи, змісту й механізму реалізації фінансово-правової відповідальності ОМС. Всі ці чинники визначають доцільність і необхідність проведення цілісного наукового дослідження в означеній сфері.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дослідження узгоджується із завданнями державної правової політики України, а також Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022-2025 роки та плану заходів з її реалізації (затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1805-р), Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р) та Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки».

Дослідження ґрунтується на керівних положеннях Пріоритетних напрямків фундаментальних та прикладних наукових досліджень у галузі права, закріплених у Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки (затвердженого постановою загальних зборів НАПрН України від 26 березня 2021 р. № 12–21) та відповідає вимогам пункту 2.8 Примірного переліку та опису предметних напрямів досліджень в межах спеціальності 081 Право (затверджено наказом Міністерства освіти та науки України від 28 грудня 2018 р. № 1477).

Дисертацію виконано в межах наукових тем Навчально-наукового інституту міжнародних відносин та права «Тенденції розвитку сучасної правової науки в умовах інтеграційних процесів: теоретичні та практичні аспекти» (номер державної реєстрації 0120U100413) та «Сучасні виклики міжнародно-правових відносин і роль України у формуванні світового правопорядку» (номер державної реєстрації 0122U000743).

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є формування комплексного теоретико-правового підґрунтя для вдосконалення інституту

фінансово-правової відповідальності ОМС в Україні, визначення його правової природи, змісту, підстав, особливостей правозастосування та перспектив розвитку в умовах децентралізації публічної влади та реформування фінансової системи держави. Поставлену мету конкретизовано в наступних *завданнях*:

- розкрити сутність, ознаки та правову природу фінансово-правової відповідальності як особливого різновиду юридичної відповідальності, її принципи та співвідношення з іншими видами публічно-правової відповідальності;
- дослідити правовий статус фінансово-правової відповідальності ОМС в системі публічного фінансового контролю, як елементу механізму гарантування фінансової безпеки держави;
- здійснити комплексний аналіз правового регулювання інституту моніторингу публічних закупівель, що здійснюються ОМС, з урахуванням загальноправових принципів публічного контролю, особливостей функціонування електронної системи закупівель, а також з огляду на зміни, внесені до законодавства у зв'язку з воєнним станом;
- розібрати склад, ознаки та особливості фінансового правопорушення як підстави фінансово-правової відповідальності ОМС;
- оцінити інституційну структуру фінансового контролю за діяльністю ОМС, встановити ефективність існуючих інституційних механізмів у контексті реалізації фінансово-правової відповідальності;
- охарактеризувати зміст та особливості притягнення ОМС до фінансово-правової відповідальності в умовах децентралізації влади, визначити його ключові елементи та проблемні аспекти;
- проаналізувати зарубіжні моделі фінансово-правової відповідальності ОМС, визначити їх структурні та процедурні особливості, оцінити можливість адаптації кращих практик до української правової системи;
- виявити існуючі проблеми та виклики у правозастосуванні фінансово-правової відповідальності ОМС в умовах децентралізації, зокрема питання нормативної невизначеності, інституційної фрагментарності та процесуальної неефективності;

– обґрунтувати перспективні напрями розвитку фінансово-правової відповідальності ОМС в контексті міжнародних стандартів, європейської інтеграції та правової реформи в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації фінансово-правової відповідальності ОМС в системі публічного фінансового контролю в умовах децентралізації.

Предметом дослідження є нормативно-правові засади, теоретичні конструкції, інституційні механізми та правозастосовна практика реалізації фінансово-правової відповідальності ОМС в Україні в умовах децентралізації.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертаційного дослідження становить система загальнонаукових, спеціально-юридичних та міждисциплінарних методів, що забезпечили комплексний підхід до аналізу сутності, правової природи, інституційного механізму та проблем правозастосування фінансово-правової відповідальності ОМС в умовах децентралізації. Вибір та застосування методів було зумовлено метою, завданнями й предметом дослідження, а також необхідністю забезпечити його наукову глибину, аргументованість та прикладну цінність.

В основу методології дослідження покладено *діалектичний (філософський) метод*, який дозволив розглядати фінансово-правову відповідальність як динамічне правове явище, що розвивається під впливом політичних, соціально-економічних та управлінських змін. Його застосування дало змогу розкрити внутрішню суперечливість та багатшаровість категорії відповідальності у публічно-фінансовій сфері, визначити її трансформацію в умовах адміністративної реформи. *Формально-юридичний (нормативно-догматичний) метод* використовувався для аналізу нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері публічних фінансів та фінансової відповідальності. Він забезпечив об'єктивне тлумачення правових норм, систематизацію категоріального апарату (зокрема, понять «фінансове правопорушення», «бюджетна дисципліна», «моніторинг закупівель»), а також виявлення прогалин, колізій і нечітких правових формулювань (підрозділи 1.1., 2.1., 2.2., 3.2.).

Системно-структурний метод надав можливість розглядати фінансово-правову відповідальність як складовий елемент ширшої правової конструкції – системи публічного фінансового контролю. За його допомогою встановлено внутрішню логіку організаційно-правових зв'язків між суб'єктами контролю, типологізовано форми відповідальності ОМС, визначено місце цього інституту у загальній системі забезпечення фінансової безпеки (підрозділи 1.2., 2.2., 3.3.). *Порівняльно-правовий (компаративний) метод* застосовувався для аналізу зарубіжного досвіду притягнення ОМС до фінансово-правової відповідальності. На основі компаративного підходу було вивчено правові системи ФРН, Франції, США, Болгарії, Польщі та інших держав, що дозволило виокремити дієві інституційні моделі, розкрити можливості їхньої імплементації в українське законодавство (підрозділ 3.1.). *Історико-правовий (генетичний) метод* дав змогу проаналізувати етапи становлення фінансово-правової відповідальності в українській правовій системі, відтворити її еволюцію в контексті змін політичної системи, державного устрою, бюджетного регулювання (підрозділи 1.1., 1.2.).

Метод моделювання та прогнозування забезпечив формування науково обґрунтованих концептуальних підходів до вдосконалення механізмів фінансово-правової відповідальності ОМС, з його допомогою було запропоновано комплекс заходів щодо гармонізації національного законодавства з європейськими стандартами, уніфікації процедур відповідальності, розвитку інституційної спроможності органів контролю (підрозділи 3.2., 3.3.). *Соціологічний метод (контент-аналіз)* застосовувався для вивчення емпіричних матеріалів, насамперед – звітів Державної аудиторської служби, даних офіційної статистики, актів моніторингу закупівель. Його використання дозволило ідентифікувати ключові проблеми реалізації фінансово-правової відповідальності в практиці, виявити суперечності між нормативною базою та фактичним станом правозастосування (підрозділи 1.3., 2.3., 3.3.).

Завдяки комплексному застосуванню зазначених методів було забезпечено високий рівень аналітичної глибини дослідження, об'єктивність та достовірність висновків, а також розроблено науково аргументовані пропозиції щодо

вдосконалення фінансово-правового інструментарію відповідальності ОМС в умовах сучасних реформ.

Теоретичною основою для дослідження стали наукові праці вітчизняних і зарубіжних дослідників у галузі фінансового, адміністративного, конституційного права та теорії держави і права.

Використання цих наукових підходів дало змогу сформулювати власне бачення сутності фінансово-правової відповідальності ОМС, її особливостей у системі публічного права та необхідності вдосконалення її реалізації відповідно до принципів верховенства права, правової визначеності та належного управління публічними ресурсами.

Нормативну базу дисертаційного дослідження становить сукупність актів національного законодавства, які регламентують правовий статус ОМС, механізми державного фінансового контролю, порядок здійснення публічних закупівель, а також процедури реалізації юридичної відповідальності у сфері публічних фінансів. У дослідженні використано положення нормативно-правових актів конституційного, адміністративного, фінансового, бюджетного, податкового законодавства, а також підзаконних актів, що конкретизують правові підстави і порядок застосування фінансово-правової відповідальності. Крім того, нормативну основу дослідження доповнюють міжнародно-правові акти, зокрема документи, що закріплюють принципи належного управління публічними фінансами, здійснення аудиту, протидії фінансовим порушенням та забезпечення прозорості у сфері публічного сектору. Особливу увагу приділено міжнародним стандартам і рекомендаціям, які стосуються ефективності публічного контролю, зокрема у контексті євроінтеграційних процесів України.

Емпіричну базу дослідження становлять узагальнені матеріали правозастосовної практики, результати діяльності контрольних та наглядових органів у сфері публічних фінансів, офіційні статистичні дані, інформаційно-аналітичні ресурси органів державної влади та місцевого самоврядування. Застосування емпіричного матеріалу дозволило простежити реальний стан реалізації фінансово-правової відповідальності ОМС, виявити основні тенденції,

типові проблеми та прогалини, що виникають у правозастосовній площині. До емпіричних джерел також віднесено узагальнення судової практики, результати моніторингу дотримання бюджетної дисципліни та публічної підзвітності. Ці матеріали забезпечили фактичне підґрунтя для обґрунтування теоретичних положень дисертації та надали можливість зіставити нормативне регулювання з реальною практикою його застосування. Емпірична база сприяла формуванню об'єктивної картини стану правового регулювання відповідальності у сфері публічного управління фінансами на місцевому рівні.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у комплексному теоретико-правовому дослідженні інституту фінансово-правової відповідальності ОМС в умовах децентралізації, з особливим акцентом на правовому регулюванні механізму моніторингу публічних закупівель та здійсненні фінансового контролю за використанням бюджетних коштів. У межах дисертаційного дослідження вперше на доктринальному рівні обґрунтовано авторське бачення правової природи фінансово-правової відповідальності ОМС як суб'єктів публічної фінансової діяльності, розкрито її зміст, функціональне призначення, процесуальні особливості реалізації та взаємозв'язок із інституційною структурою державного фінансового контролю в контексті забезпечення законності, прозорості та належного врядування у сфері публічних закупівель.

За результатами дослідження було сформульовано та обґрунтовано ряд нових теоретичних положень і висновків, що виносяться на публічний захист дисертації, зокрема:

уперше:

- здійснено комплексне теоретико-правове дослідження фінансово-правової відповідальності ОМС як самостійного інституту публічного права в умовах децентралізації, з урахуванням особливостей їх статусу як суб'єктів публічних фінансів та адміністративного управління;
- обґрунтовано авторську концепцію фінансово-правової відповідальності ОМС в контексті моніторингу публічних закупівель, визначено її зміст, ознаки, функції та місце в системі публічного фінансового контролю;

- проаналізовано існуючу інституційну модель фінансового контролю в Україні через призму забезпечення дієвості механізму відповідальності ОМС, виявлено структурні дисбаланси та окреслено напрями її оптимізації;

- здійснено систематизацію ключових проблем правозастосування фінансово-правової відповідальності ОМС в умовах децентралізації, яка охоплює тривимірну модель аналітики: нормативну невизначеність та інституційну фрагментарність;

- запропоновано концептуальні підходи до вдосконалення механізму реалізації фінансово-правової відповідальності ОМС, що включають нормативну, інституційну та процесуальну модернізацію з урахуванням міжнародних стандартів належного врядування у сфері публічних фінансів.

удосконалено:

- правове визначення поняття фінансово-правової відповідальності ОМС шляхом конкретизації його ознак, структури та відмежування від суміжних видів юридичної відповідальності, з урахуванням специфіки їх публічного статусу та функціонального призначення в системі публічних фінансів;

- класифікацію фінансово-правових санкцій, застосовуваних до ОМС, на підставі критеріїв суб'єкта застосування та механізму реалізації;

- нормативну модель моніторингу публічних закупівель як форми реалізації фінансового контролю, з позицій її ефективності, правової визначеності та відповідності принципам підзвітності у сфері управління бюджетними ресурсами;

- доктринальне осмислення можливостей адаптації зарубіжного досвіду (Німеччини, США, Болгарії) щодо інституцій фінансового контролю, форм відповідальності та процедурних гарантій, що дозволило обґрунтувати пропозиції щодо гармонізації українського законодавства з міжнародними стандартами належного врядування у публічному секторі.

дістали подальшого розвитку:

- теоретичні підходи до розуміння сутності та функціонального призначення фінансово-правової відповідальності ОМС як інструменту забезпечення бюджетної

дисципліни, законності у сфері публічних фінансів і реалізації принципу підзвітності публічної влади;

- положення щодо класифікації фінансових правопорушень, суб'єктного складу відповідальності та процесуальних особливостей її застосування до ОМС як юридичних осіб публічного права;

- наукові підходи до правової природи інституту моніторингу публічних закупівель як превентивного засобу фінансово-правового контролю, а також до його ролі в структурі публічної відповідальності в умовах адміністративної децентралізації;

- бачення інституційної взаємодії між органами державного фінансового контролю, місцевого самоврядування та юрисдикційними інстанціями у механізмі притягнення до фінансово-правової відповідальності, з урахуванням міжнародного досвіду побудови ефективних моделей контролю.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що викладені в дисертації теоретичні положення може бути використано:

- *у науково-дослідній діяльності* – для подальшого розвитку теорії фінансового права, зокрема інституту юридичної відповідальності у сфері публічних фінансів, а також як наукове підґрунтя для розробки галузевих досліджень з питань фінансового контролю та децентралізації публічної влади (Акт впровадження у науково-дослідній роботі комунальної науково-дослідної установи «Науково-дослідний інститут соціально-економічного розвитку міста» від 10.06.2025р. № 050/31-304);

- *у нормотворчій діяльності* – під час підготовки проєктів законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, що стосуються регулювання механізмів притягнення до фінансово-правової відповідальності ОМС, вдосконалення процедур моніторингу публічних закупівель, а також функціонування органів фінансового контролю;

- *у правозастосовній практиці* – органами державного фінансового контролю, ОМС, суб'єктами аудиту, а також у діяльності органів досудового розслідування, прокуратури та судів, зокрема при виявленні, документуванні та кваліфікації

порушень фінансової дисципліни, що містять ознаки правопорушення, з метою належної правової оцінки та ініціювання притягнення до юридичної відповідальності (Акт впровадження у правозастосовній діяльності Голоосієвської районної в місті Києві державної адміністрації від 23.05.2025р. № 100-6938);

– *в освітньому процесі* – як навчально-методичний матеріал у підготовці фахівців юридичних спеціальностей, зокрема під час викладання навчальних дисциплін «Фінансове право», «Адміністративне право», «Публічне управління та фінансовий контроль», а також у підготовці курсів підвищення кваліфікації службовців органів публічного управління та фінансового контролю (Акт впровадження у в освітній процес ПЗВО «Київський міжнародний університет» від 09.05.2025р. № 281);

– *у просвітницькій діяльності* – при організації/проведенні інформаційно-роз'яснювальної роботи щодо належного управління публічними фінансами, підвищення фінансово-правової обізнаності представників ОМС, депутатського корпусу, громадськості та інших учасників бюджетного процесу (Акт впровадження у просвітницьку діяльність Громадська організація «Всеукраїнська асоціація інститутів та агенцій розвитку міст» від 09.05.2025 р. № 36/13).

Особистий внесок здобувача полягає в самостійному здійсненні комплексного теоретико-правового дослідження проблематики фінансово-правової відповідальності ОМС в умовах децентралізації. Усі положення, висновки та наукові пропозиції, що містяться в дисертації, сформульовані автором особисто на основі аналізу наукових джерел, нормативно-правових актів, узагальнення практики публічного фінансового контролю, судової практики та міжнародного досвіду.

Здобувачем самостійно здійснено систематизацію та тлумачення ключових понять, сформульовано авторське бачення правової природи фінансово-правової відповідальності ОМС, запропоновано науково-обґрунтовані шляхи вдосконалення законодавчого регулювання та практики правозастосування. Використання ідей, результатів та текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

За результатами проведеного дослідження опубліковано 10 наукових праць, серед яких 5 статей у наукових виданнях за обраною спеціальністю, включених до «Переліку наукових фахових видань України», 5 наукових тез, доповідей, опублікованих у збірниках матеріалів регіональних, всеукраїнських і міжнародних науково-практичних конференцій та круглих столів.

Апробація матеріалів дисертації здійснювалася шляхом участі здобувача у науково-практичних конференціях, круглих столах, семінарах, де обговорювалися ключові положення дослідження, зокрема щодо правової природи фінансово-правової відповідальності, механізму публічного фінансового контролю, моніторингу публічних закупівель та зарубіжного досвіду відповідальності ОМС.

Основні положення дисертації обговорювались на кафедрі публічно-правових дисциплін Київського міжнародного університету, а також були оприлюднені та обговорювались на таких міжнародних і національних науково-практичних конференціях: V Міжнародна науково-практична інтернет конференція «Ways of Science Development in Modern Crisis Conditions» (Дніпро, 2024 року); IX Міжнародна науково-практична конференція «Розбудова інноваційних економіки, менеджменту та освіти в умовах нової соціальної реальності» (Київ, 2024 року); III Міжнародна науково-практична конференція «Learning&Teaching: In the World after the War» (Харків, 2024 року); XXIX Міжнародна науково-практична конференція молодих учених, аспірантів і студентів «Стратегії формування проєвропейських ціннісних орієнтирів у студентському середовищі» (Київ, 2024); II Всеукраїнська науково-практична конференція з міжнародною участю «PROКиїв» (Київ, 2025).

Положення та висновки дисертації пройшли апробацію також через оприлюднення результатів дослідження у наукових публікаціях, що відповідають вимогам до фахових видань у галузі юридичних наук. Результати дослідження використовувались у межах викладацької та методичної діяльності в закладах вищої освіти, а також у процесі підготовки навчально-методичних матеріалів.

Структура та обсяг дисертації. Структура дисертації зумовлена своєю

метою, завданнями, об'єктом і предметом дослідження. Дисертація складається з анотації, змісту, переліку умовних позначень, вступу, трьох розділів, дев'яти підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків.

Загальний обсяг дисертації становить 251 сторінку. Обсяг основного тексту дисертації становить 200 сторінок, список використаних джерел – 229 найменувань (19 з яких іноземними мовами), що викладені на 25 сторінках.

РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Поняття, правова природа та принципи фінансово-правової відповідальності як особливого різновиду юридичної відповідальності

Норми кожної окремої галузі права потребують наявності специфічних методів їх реалізації, захисту та охорони. Важливе місце у механізмі охорони та відновлення порушених правових норм посідає юридична відповідальність. Юридична відповідальність – це один з різновидів соціальної відповідальності, що отримав закріплення у законодавстві та забезпечується державою у вигляді юридичного обов’язку правопорушника пізнати примусового позбавлення належних йому цінностей [23, с. 87].

У процесі виникнення нових видів юридичної відповідальності основне завдання юридичної науки – виявити, дослідити, а також розробити рекомендації стосовно вдосконалення законодавчої та правозастосовної практики. Одним із найбільш дискусійних в українській правовій науці є питання фінансово-правової відповідальності як специфічного виду юридичної відповідальності. Цю дискусійність пов’язують із проблематикою співвідношення понять та категорій інституту юридичної відповідальності, а також суперечність викликають також сам факт можливості існування такого виду відповідальності, питання визначення природи фінансово-правових санкцій, порядку їх застосування, визначення ознак та складу фінансового правопорушення [23, с. 97]. Це зумовлює необхідність здійснення всебічної та ґрунтовної характеристики фінансово-правової відповідальності як самостійного виду юридичної відповідальності.

Якщо узагальнити позиції науковців щодо цього питання, то слід відзначити три підходи до визнання існування фінансово-правової відповідальності:

1. Перша група науковців заперечує існування фінансово-правової відповідальності як самостійного різновиду юридичної відповідальності, відносячи її до різновиду адміністративної.

2. Друга група науковців підтримує позицію про те, що фінансово-правова відповідальності – це окремий вид юридичної відповідальності, в структурі якого виділяють податкову та бюджетну відповідальність.

3. Третя група науковців виділяє фінансово-правову відповідальність в якості самостійного різновиду юридичної відповідальності, зосереджуючись на аспекті особливого різновиду правовідносин [137, с. 87].

У фінансово-правовій літературі відсутня термінологічна ясність у визначенні фінансово-правової відповідальності. Терміни «фінансова відповідальність» і «фінансово-правова відповідальність», зазвичай, використовуються як рівнозначні. Деякі вчені вважають за краще використовувати термін «фінансова відповідальність» за аналогією з кримінальною та адміністративною відповідальністю [24, с. 140]. Вважаємо за правильне використовувати термін «фінансово-правова відповідальність», оскільки використання терміну «фінансова відповідальність» дозволяє тлумачити цю відповідальність як будь-яку грошову форму відповідальності без прив'язки до норм саме фінансового права.

Більше того, на сьогоднішній день поняття фінансово-правової відповідальності має як законодавче визначення, так і доктринальне. При цьому законодавець оперує поняттям «фінансова відповідальність», а переважна більшість науковців – терміном «фінансово-правова відповідальність».

Якщо розглядати доктринальне визначення поняття фінансово-правової відповідальності, то найбільш змістовним є визначення сформульоване А. Й. Іванським, в якому фінансово-правова відповідальність – це різновид державного осуду, що з погляду суб'єктивного права проявляється як нормативний, формально визначений у фінансовому праві, гарантований і забезпечений фінансово-правовим примусом юридичний обов'язок зазнавати правопорушником заходів державного примусу у вигляді фінансових санкцій (штраф, пеня) за вчинене ним правопорушення у сфері фінансової діяльності [92, с. 38].

Як зазначає В.П. Нагребельний, фінансово-правова відповідальність є самостійним видом публічної відповідальності, що реалізується через систему

державного примусу з метою відновлення фінансових втрат держави. При застосуванні фінансових заходів державного примусу враховується характер та ступінь суспільної небезпеки правопорушення, що закріплюється у відповідному галузевому законодавстві [131, с. 186].

Якщо говорити максимально просто, то фінансово-правову відповідальність можна визначити як форму державного примусу, спрямовану на забезпечення дотримання фінансового законодавства.

Таким чином, не можемо заперечити той факт, що фінансово-правова відповідальність – це один з різновидів юридичної відповідальності, формування поняття якого відбулось саме під загальним впливом теорії юридичної відповідальності, а різноманітність визначень фінансово-правової відповідальності утворюється шляхом трансформації різних концепцій та підходів до розуміння сутності юридичної відповідальності.

З позиції К.В. Журавльової, дискусійність питання визначення правової природи фінансово-правової відповідальності зумовлюється її відносною новизною, а також фактом виникнення такого різновиду юридичної відповідальності та сутністю фінансово-правових санкцій [82, с. 151].

Як відмічає А.С. Літвінцева, правова природа фінансово-правової відповідальності знаходить прояв у тому, що реалізація заходів фінансово-правової відповідальності відбувається у особливій сфері суспільних відносин, які охоплюються предметом регулювання фінансового права [118, с. 126]. Зважаючи на визнання самотійності фінансового права як галузі права зумовлює й самотійність правових інститутів, що входять у її склад. Галузева ознака, яка характеризує сферу дії фінансово-правової відповідальності, встановлює й специфіку інших особливостей цієї відповідальності, з огляду на що, А.С. Літвінцева, визначає її вихідною рисою фінансово-правової відповідальності. Виходячи з характеру фінансово-правових відносин, що відображається у методі та предметі правового регулювання, саме він є основою для виділення фінансово-правової відповідальності у переважній кількості спеціальних досліджень [118, с. 126].

Зважаючи на те, що фінансово-правову відповідальність часто вважають різновидом адміністративної відповідальності, вважаємо за доцільне порівняти їх, щоб довести, що фінансово-правова відповідальність – це самостійний різновид юридичної відповідальності і аж ніяк не різновид адміністративної відповідальності. Дійсно, адміністративна та фінансово-правова відповідальність мають ряд спільних ознак – нерівність сторін, спрощена процедура накладення стягнення тощо – проте відмінних ознак між ними набагато більше. Зокрема, фінансово-правова відповідальність, на думку П.С. Іваненко, відрізняється від адміністративної наступними особливостями [90, с. 10]:

1. Настання відповідальності відбувається в результаті порушення фінансово-правових норм, якими встановлюються правила поведінки суб'єктів фінансових правовідносин та закріплюється захист фінансових інтересів держави.

2. Сутність фінансової відповідальності знаходить прояв у застосуванні фінансово-правових санкцій, у відповідності до яких суб'єкт фінансового правопорушення зобов'язується здійснити відшкодування заподіяної державі шкоди матеріального характеру (при цьому не виникає необхідність використання цивільно-правових засобів) та понести покарання за вчинене правопорушення.

3. Її реалізація може відбуватись одночасно із застосуванням кримінальної, адміністративної та дисциплінарної відповідальності.

4. Суб'єкти фінансово-правової відповідальності – організації, установи та підприємства, а також їх філії, фізичні особи, проте не посадовці, що можуть бути суб'єктами дисциплінарної, адміністративної і кримінальної відповідальності. Зважаючи на це, суб'єкти фінансово-правової відповідальності – це колегіальні органи державної влади та ОМС, на яких покладаються повноваження стосовно виконання бюджету. Це означає, що суб'єктом фінансово-правової відповідальності є не загальний суб'єкт (будь-яка особа), а спеціальний – що наділяється спеціальним правовим (платник податку, учасник бюджетного процесу тощо) [143, с. 46]

5. Штраф та пеня як фінансово-правові санкції є відмінними від аналогічних у інших галузях права. Штраф як адміністративне стягнення має застосовуватись у

передбачених законом випадках та межах (певній кількості неоподатковуваних мінімумів доходів громадян), а штраф як фінансова санкція – встановлюється у певній сумі неправомірно отриманого доходу, у повному розмірі прихованого податку, частці обов’язкового прихованого платежу тощо, тобто, не має попереднього закріплення цієї суми. У фінансовому праві штраф не може бути замінений іншим стягненням, так як це може відбуватись при накладенні штрафу як санкції адміністративної відповідальності [28, с. 46]. Так само від штрафу як фінансово-правової санкції не можна звільнити або оскаржити постанову про його накладення. Якщо говорити про пеню, то у відносинах цивільно-правового характеру її застосування відбувається у випадку прострочки виконання договірних зобов’язань, а у фінансовому праві – у різі прострочення строків сплати податкових платежів. Її стягнення з юридичних осіб відбувається у безспірному порядку, а з громадян, якщо вони відмовляються добровільно сплачувати податки, - через суд. Отримані кошти від застосування фінансово-правових санкцій надходять до бюджету, тоді як в цивільному праві відбувається їх виплата на користь другого контрагента за договором.

Як вважає М.І. Балишев, фінансово-правова відповідальність має ряд характерних ознак, які відокремлюють даний вид відповідальності, а саме [30, с. 88]:

- виступає одним із засобів охорони фінансового правопорядку;
- закріплюється нормами фінансово-правового характеру;
- виникає як наслідок вчинення фінансового правопорушення;
- реалізується у вигляді фінансово-правових санкцій;
- є проявом реалізації норм фінансових правовідносин;
- підлягає застосуванню виключно уповноваженими суб’єктами.

Сутність фінансової відповідальності зводиться до того, що це правовідносини, виникнення яких відбувається на підставі фінансового правопорушення у сфері фінансової діяльності між державою або органами місцевого самоврядування та іншими суб’єктами фінансових правовідносин та в

яких реалізуються несприятливі наслідки за порушення фінансово-правових норм [28, с. 49].

До основних цілей фінансово-правової відповідальності А.З Арсланбекова відносить [28, с. 50]:

- охорону фінансового правопорядку;
- підвищення рівня правосвідомості та правової культури;
- забезпечення фінансового правопорядку.

Цілі фінансової відповідальності реалізуються у функціях, що відображають призначення цього охоронного інституту, тісно пов'язані із застосуванням фінансово-правових санкцій та мають соціальні наслідки. У механізмі правового регулювання фінансових відносин фінансово-правова відповідальність виконує юридичну та соціальну функції [221, с. 97].

Юридична функція проявляється у трьох аспектах: правовідновному (компенсаційному), штрафному (каральному) та соціальному. Правовідновний аспект фінансово-правової відповідальності обумовлений майновими відносинами між публічними та приватними суб'єктами, об'єктами яких виступають податки, обов'язкові збори, страхові внески, бюджетні кошти, кредитні ресурси, валюта та валютні цінності тощо [24, с. 301]. Наявність фінансової відповідальності суб'єктів порушення щодо формування публічних грошових фондів та (або) їх правомірного використання має на меті відновити майнові інтереси держави, компенсувати завдані збитки. Вирішуючи фінансово-правовий конфлікт, державі важливіше відновити свої фінансові інтереси, ніж покласти на правопорушника обмежувальні заходи немайнового характеру (позбавлення волі, заборона на зайняття посади тощо).

Штрафний аспект фінансової відповідальності полягає у несприятливих майнових позбавленнях, які зазнають порушник фінансового законодавства. За допомогою реалізації штрафної функції створюється режим правової шкоди, який полягає у застосуванні санкції до суб'єкта фінансового правопорушення [213].

Соціальна функція фінансової відповідальності виявляється у здійсненні загального попередження фінансових правопорушень у вигляді спонукання

суб'єктів фінансового права до дотримання норм фінансового законодавства. Вона реалізується у вигляді загальної та приватної превенції скоєння фінансових правопорушень. Як зазначає А.А. Гогін, загальна превенція має на меті запобігання вчиненню фінансових правопорушень усіма суб'єктами фінансового права, тоді як приватна превенція спрямована на індивідуально-визначеного суб'єкта і проявляється у створенні з боку держави правового механізму запобігання вчиненню нових фінансових правопорушень [53, с. 20].

Однак, останнім часом все частіше перелік функцій фінансово-правової відповідальності розширюється науковцями. Зокрема, А.С. Літвінцева у своїх наукових дослідженнях визначає фінансово-правову відповідальність як один із різновидів юридичної відповідальності, що має спеціалізований характер та застосовується у сфері фінансової діяльності держави, органів публічної влади та суб'єктів фінансового права [118, с. 126].

У межах своєї концепції М.Д. Плєхов виділяє чотири основні функції фінансово-правової відповідальності: охоронну, превентивну, регулятивну та компенсаційну. Охоронна функція полягає у забезпеченні захисту фінансових правовідносин від порушень та протиправних посягань. Превентивна функція спрямована на запобігання вчиненню нових фінансових правопорушень шляхом формування правосвідомості учасників бюджетного та податкового процесів. Регулятивна функція проявляється у впливі на поведінку суб'єктів фінансових правовідносин, у тому числі через встановлення санкцій за порушення. Компенсаційна функція реалізується шляхом відшкодування шкоди, заподіяної фінансовій системі держави [148, с. 50]. Зазначена класифікація дозволяє глибше розуміти механізм дії фінансово-правової відповідальності та її роль у забезпеченні стабільності державних фінансів і належного правопорядку у публічно-правовій сфері.

Л.М. Касьяненко зазначає, що головне призначення функцій фінансово-правової відповідальності полягає у забезпеченні нормальної дії механізму фінансово-правового регулювання. Фінансово-правова відповідальність у своєму змісті зводиться до накладення обов'язку майнового характеру, що є новим,

додатковим, таким, що не існував до того, як було вчинене фінансове правопорушення. Заходи фінансово-правової відповідальності реалізуються через спеціально уповноважені органи, що мають владні повноваження [95, с. 75].

Фінансово-правова відповідальність, як окремий вид юридичної відповідальності, водночас є проявом дії загальноправових принципів та принципів, притаманних виключно фінансовому праву. В.В. Вдовічен підкреслює, що даний вид відповідальності ґрунтується на основоположних правових засадах, таких як принцип законності, що передбачає, що притягнення до відповідальності можливе лише за наявності чітко встановленої норми закону, яка передбачає санкцію за відповідне правопорушення [44, с. 142]. Принцип індивідуалізації відповідальності означає, що кожен правопорушник несе персоналізовану юридичну відповідальність із урахуванням обставин вчинення порушення, тяжкості наслідків, форми вини тощо. Принцип справедливості вимагає відповідності між вчиненим діянням і заходами впливу, а принцип презумпції невинуватості – дотримання процедурних гарантій при встановленні факту порушення. Водночас фінансово-правова відповідальність має власні спеціалізовані принципи, які впливають із публічно-правового характеру фінансового регулювання [44, с. 143].

Принцип цільового використання бюджетних коштів вимагає суворого дотримання визначених законом напрямів витрачання публічних фінансів. Порушення встановленої цільової спрямованості витрат, навіть без спричинення матеріальної шкоди, уже саме по собі є підставою для настання фінансово-правової відповідальності. Принцип невідворотності відповідальності означає, що кожен факт порушення фінансово-правової норми має обов'язково тягти за собою юридичну реакцію, незалежно від статусу суб'єкта або розміру заподіяної шкоди. Це створює систему неухильного дотримання фінансової дисципліни. Принцип публічного інтересу визначає, що фінансова відповідальність спрямована насамперед на охорону інтересів держави, органів місцевого самоврядування та суспільства в цілому [44, с. 144]. Відповідальність тут виступає не як репресивний захід, а як інструмент захисту бюджету, стабільності податкової системи,

прозорості фінансових потоків. Принцип спеціалізації передбачає, що фінансово-правова відповідальність виникає виключно за порушення норм фінансового права, має вузьке коло суб'єктів (платники податків, розпорядники бюджетних коштів, фінансові установи) та застосовується у спеціальному процесуальному порядку. Нарешті, принцип превентивності підкреслює виховну та запобіжну функцію фінансової відповідальності, покликану мінімізувати ризики зловживань, недбалості, помилок у сфері управління фінансами [44, с. 144].

Узагальнюючи, варто зазначити, що дотримання зазначених принципів забезпечує не лише ефективність механізму фінансово-правової відповідальності, а й стабільність функціонування фінансової системи в цілому, сприяє утвердженню правової держави та формуванню відповідального ставлення до публічних фінансів.

У предметі фінансового права можна назвати відокремлені групи бюджетних, податкових, валютних, страхових, публічних банківських відносин, і навіть відносин у сфері грошового обігу регулювання фінансових ринків. Ці відносини формують відповідні підгалузі та інститути фінансового права. Відповідно до цих сфер суспільних відносин, що входять у предмет фінансового права, можна виділити види фінансово-правової відповідальності [45]:

- відповідальність у сфері бюджетних відносин;
- відповідальність у сфері податкових відносин;
- відповідальність у сфері валютних відносин;
- відповідальність у сфері публічних банківських відносин;
- відповідальність у сфері публічних страхових відносин;
- відповідальність у сфері грошового обігу;
- відповідальність у сфері регулювання фінансових ринків.

Фінансово-правова відповідальність — особливий різновид юридичної відповідальності, виникнення якого стало цілком закономірним явищем у процесі розвитку національного законодавства. Її виникнення пов'язане з необхідністю встановлення належного рівня захисту та необхідністю поновлення публічних прав та інтересів держави у сфері її фінансової діяльності, адже ці права та інтереси не

можуть отримати належний захист шляхом застосування інших різновидів юридичної відповідальності [47, с. 21]. Держава є і залишатиметься завжди зацікавленим суб'єктом у створенні та дотриманні визначеного порядку фінансових відносин, забезпеченні її майнових інтересів, зокрема й відновлення дохідної частини бюджетів усіх рівнів, а також витрачання коштів цих бюджетів. У разі виявлення порушень визначених правил поведінки у вказаній сфері до порушника застосовується притягнення до фінансово-правової відповідальності. Наділяючи суб'єктів фінансових правовідносин певними правами та свободами, держава зі своєї сторони встановлює для них вимогу належної реалізації встановлених приписів [47, с. 22]. Саме цим можна пояснити необхідність та можливість застосування державного примусу, що знаходить прояв у формі фінансово-правової відповідальності.

Якщо розглядати законодавче визначення фінансово-правової відповідальності, слід зазначити, що чинне фінансове законодавство України не містить чіткого, однозначного і загальновизнаного поняття цього інституту. Натомість, його зміст витікає з аналізу норм, що регулюють фінансово-правові відносини у сфері бюджету, оподаткування, банківської діяльності, державного контролю та фінансового нагляду. У більшості випадків законодавець вказує лише на настання «відповідальності» за порушення відповідних приписів, не конкретизуючи її природу чи правовий механізм реалізації. Така фрагментарність законодавчого підходу зумовлює необхідність наукового узагальнення і класифікації існуючих положень із метою формування чіткого розуміння правової природи фінансово-правової відповідальності.

У доктрині фінансового права фінансово-правова відповідальність визначається як передбачена нормами фінансового права несприятлива правова реакція держави у формі застосування до порушника спеціальних заходів фінансового характеру у відповідь на вчинення фінансового правопорушення. При цьому ключовим елементом є публічно-правовий характер відповідальності, адже вона реалізується державними органами (зокрема, податковими, контролюючими, фінансовими) та має своїм завданням захист публічних фінансів – бюджету,

державних і місцевих фондів, кредитних ресурсів, податкових надходжень [50, с. 25]. Також фінансово-правова відповідальність не передбачає вини в класичному розумінні, а в окремих випадках встановлюється за принципом об'єктивного реагування на факт порушення фінансової дисципліни.

На сьогодні законодавство України не містить спеціального нормативно-правового акта, який би системно регламентував інститут фінансово-правової відповідальності, не визначає його як окрему категорію у законодавчому полі, що призводить до істотних прогалин і суперечностей у застосуванні відповідних норм. Визначення фінансово-правової відповідальності як такого прямо не наводиться у жодному кодексі чи законі, однак аналіз чинних нормативних актів дозволяє реконструювати її зміст через окремі правові конструкції. Найбільш близькими до такого визначення є положення Бюджетного кодексу України (далі – БКУ) (статті 116–119), Податкового кодексу України (далі – ПКУ) (Глава 11), Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», а також положення законів, що регламентують сферу казначейського обслуговування, банківського регулювання, валютного контролю та боротьби з економічними правопорушеннями [52, с. 45].

Попри це, законодавчі положення, що передбачають відповідальність за фінансові правопорушення, є розрізненими, мають різну юридичну природу та застосовуються за різними процесуальними механізмами. Наприклад, у БКУ відповідальність реалізується у вигляді заходів впливу на розпорядників бюджетних коштів без участі суду, тоді як у Податковому кодексі йдеться про застосування штрафних санкцій, які часто оскаржуються в адміністративному або судовому порядку [52, с. 45]. Таке процесуальне розгалуження породжує правову невизначеність, знижує ефективність захисту прав та інтересів учасників фінансових правовідносин. Окремі норми суперечать одна одній або допускають множинне тлумачення. Зокрема, стаття 124 ПКУ передбачає відповідальність за несвоєчасну сплату узгоджених сум грошового зобов'язання, однак не враховує винну форму діяння, на відміну від загальних положень про адміністративну відповідальність, що базуються на принципі вини [149]. Так само у сфері

бюджетного контролю існує дисбаланс між повноваженнями контролюючих органів щодо зупинення бюджетних асигнувань та правовими гарантіями розпорядників коштів, які фактично позбавлені ефективного механізму захисту.

Крім того, на думку Д.О. Острого проблема ускладнюється відсутністю єдиного процесуального механізму реалізації фінансово-правової відповідальності. У той час як адміністративна, кримінальна чи цивільна відповідальність мають чітко визначені процесуальні рамки, у сфері фінансового права відсутній єдиний процесуальний документ або кодекс, що регулює порядок встановлення, доведення та реалізації фінансових санкцій. Це відкриває простір для довільного трактування норм, правової неоднозначності, а подекуди – і для зловживань з боку контролюючих органів [140].

Таким чином, незважаючи на наявність у законодавстві окремих положень, що стосуються відповідальності у сфері фінансів, відсутність узгодженості між ними, прогалини та суперечності свідчать про потребу системного перегляду нормативного підходу. Доцільним є розроблення окремого кодифікованого акту або комплексного законопроекту, який би не лише дав загальне визначення фінансово-правової відповідальності, а й встановив її принципи, форми, види, межі, а також уніфіковану процесуальну процедуру застосування.

Так, як норми стосовно фінансово-правової відповідальності ОМС не отримали законодавчого закріплення у єдиному нормативно-правовому акті, слід розглянути положення основних актів у цій сфері та виділити актуальні аспекти правового регулювання фінансово-правової відповідальності ОМС.

Розпочнемо аналіз із Конституції України (далі – Конституція) як основного закону, що визначає загальні правові засади діяльності та відповідальності ОМС в Україні. Зокрема, у відповідності до статті 56 Конституції кожній особі надається право на відшкодування матеріальної та моральної шкоди за рахунок ОМС, якщо її завдання відбулось цими органами внаслідок їх незаконних рішень, дій чи бездіяльності [106].

Крім цього, стаття 144 Конституції відзначає, що рішення ОМС, які є невідповідними приписам Конституції чи законам України, можуть бути зупинені

у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду. Одночасно з цим, у відповідності до змісту статті 146 Конституції можна відзначити, що Конституцією залишається простір для врегулювання на законодавчому рівні інституту відповідальності ОМС у відповідності до суспільних потреб та потреб держави, адже закріплюється правило, у відповідності до якого актуальні питання організації місцевого самоврядування та відповідальність ОМС визначається законом [106].

Таким чином, ряд статей Конституції так чи інакше пов'язаний із закріпленням правових засад загального концептуального характеру, які є застосовними й до інституту фінансово-правової відповідальності ОМС. Також у Конституції міститься положення стосовно того, що спеціальні норми правового регулювання механізму фінансово-правової відповідальності ОМС деталізовані в галузевому законодавстві.

Певні загальні положення стосовно відповідальності ОМС отримали закріплення й у Європейській хартії місцевого самоврядування, де передбачається, що органи та посадові особи ОМС повинні сумлінно виконувати свої законодавчо визначені повноваження, беручи при цьому відповідальність за реалізацію останніх.

Зокрема, як відзначено у статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, місцеве самоврядування – це право та реальна здатність органів місцевого самоврядування здійснювати регламентацію значної частини місцевих справ і управляти ними, діючи в межах закону і беручи на себе всю відповідальність в інтересах місцевого населення [78]

Також, як ми вже відзначали раніше, у профільному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» одночасно із наділенням ОМС повноваженнями стосовно вирішення питань місцевого значення, відбувається й закріплення відповідальності цих органів та їх посадових осіб перед фізичними та юридичними особами, територіальними громадами та державою, про що можна дізнатись із змісту статей 74-75 даного Закону [171]. Даний нормативний припис хоч і носить загальний характер стосовно відповідальності ОМС, однак закріплює

чіткий перелік суб'єктів, перед якими ОМС несуть відповідальність. Зважаючи на цих суб'єктів, можна відзначити дуалістичну природу відповідальності ОМС, зумовлену подвійною природою ОМС, які є одночасно елементами громадянського суспільства та елементами механізму публічного управління, яка знаходить прояв у тому, що ОМС несуть відповідальність як перед державою, так і перед жителями територіальної громади.

Більше того, окремі положення, а саме статті 75-77 цього профільного закону у діяльності ОМС закріплюють підстави, на основі яких настає юридична відповідальність, однак питання стосовно правових санкцій відповідальності та механізмів їх реалізації ОМС (контролю, оцінки, застосування заходів) даним Законом не зачіпаються [171].

Єдиним законодавчим актом, де закріплюється поняття фінансово-правової відповідальності та встановлюються санкції за її настання, є ПКУ. Зокрема, у підпункті 111.1.1 статті 111 ПКУ відзначається, що одним із різновидів відповідальності за порушення законів з питань оподаткування чи іншого законодавства є фінансова відповідальність [149].

Підпункт 111.2 цієї ж статті визначає поняття фінансово-правової відповідальності, під якою розуміється відповідальність за порушення законів з питань оподаткування та іншого законодавства, яка встановлюється та застосовується згідно з ПКУ та іншими законами, та знаходить прояв у вигляді штрафних (фінансових) санкцій (штрафів). Також відзначається, що фінансова відповідальність, що встановлюється згідно з іншими законами, контроль за дотриманням яких покладено на контролюючі органи, може застосовуватися у вигляді штрафних (фінансових) санкцій (штрафів) та/або пені [149].

Штрафи є включеними до поняття грошового зобов'язання платника податків. Таким згідно з підпункту 14.1.39 ПКУ вважається сума коштів, яку платник податків повинен сплатити до відповідного бюджету як податкове зобов'язання та/або штрафну (фінансову) санкцію, що справляється з платника податків у зв'язку з порушенням ним вимог податкового законодавства та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи,

а також санкції за порушення законодавства у сфері зовнішньоекономічної діяльності [149].

Водночас, крім податкового законодавства, положення щодо відповідальності у сфері публічних фінансів містяться й у бюджетному законодавстві, яке деталізує особливості відповідальності учасників бюджетного процесу.

БКУ також закріплює окремі аспекти фінансово-правової відповідальності. Зокрема, у статті 116 БКУ закріплюється поняття порушення бюджетного законодавства, а також дається невичерпний перелік дій, які можуть виступати такими порушеннями. У даній статті зазначається, що під порушенням бюджетного законодавства слід розуміти здійснюване учасником бюджетного процесу, яким є й ОМС, порушення законодавчо закріплених положень стосовно складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання [41].

Також статтею 116 БКУ визначено 39 різновидів бюджетних порушень, перелік яких не є вичерпним. Зокрема, найбільш поширеними з них є наступні:

- включення недостовірних даних до бюджетних запитів;
- порушення термінів подання бюджетних запитів або їх неподання;
- умисне визначення недостовірних обсягів бюджетних коштів при плануванні бюджетних показників;
- планування надходжень або витрат місцевого бюджету, не віднесених до таких чинним законодавством України у бюджетній сфері;
- порушення встановленого законом порядку або термінів розгляду проекту та прийняття рішення про місцевий бюджет;
- розміщення тимчасово вільних коштів бюджету з порушенням бюджетного законодавства;
- нецільове використання бюджетних коштів тощо [41].

Положення статті 117 БКУ також закріплюють виокремлення фінансово-правової відповідальності в окремий різновид юридичної відповідальності. Даною статтею закріплюється перелік заходів впливу за порушення бюджетного

законодавства, чим відбувається встановлення санкцій за вчинення передбачених у статті 116 БКУ та інших актах бюджетного законодавства порушень [41].

У статті 118 БКУ закріплюється особливий порядок застосування відповідальності за порушення бюджетного законодавства, крім цього дається перелік органів, уповноважених на притягнення до фінансово-правової відповідальності. Зокрема, частина 2 статті 118 БКУ зазначає, що уповноваженими на прийняття рішення стосовно застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства є Міністерство фінансів України, органи Державної казначейської служби, органи державного фінансового контролю (далі – ОДФК), місцеві фінансові органи, головні розпорядники бюджетних коштів у межах встановлених їм повноважень на підставі протоколу про порушення бюджетного законодавства або акту ревізії та доданих до них матеріалів. Рішення набирає чинності з дня його підписання [41].

Як бачимо, поняття фінансово-правової відповідальності отримало закріплення лише у ПКУ, тоді як в інших нормативно-правових актах встановлюються тільки окремі аспекти цієї відповідальності.

Таким чином, відсутність у законодавстві вичерпного визначення цього виду відповідальності ускладнює його систематизацію, створює потенційні колізії при застосуванні норм і вимагає науково обґрунтованого підходу до вдосконалення нормативної бази. Розробка законодавчого визначення фінансово-правової відповідальності з урахуванням її функцій, принципів та видів є актуальним завданням сучасного етапу розвитку фінансово-правової науки та законодавства України.

Слід відзначити негативний аспект розпорошеності положень стосовно притягнення ОМС до фінансово-правової відповідальності у різних нормативно-правових актах. Як зазначає О.О. Дмитрик дана розпорошеність є першою причиною того, що фінансові правопорушення у діяльності ОМС є доволі поширеною практикою [73, с. 8]. Це свідчить про необхідність оновлення чинного законодавства, а також систематизації його положень. Зокрема, вважаємо за доцільне закріпити у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»

поняття фінансово-правової відповідальності ОМС, чітко окреслити підстави її настання, механізм притягнення до відповідальності, санкції фінансово-правової відповідальності, які можуть бути застосовані до ОМС, а також законодавчо закріпити механізм контролю за виконанням рішень уповноважених державних органів стосовно притягнення до фінансово-правової відповідальності ОМС [171].

Таким чином, на підставі аналізу положень нормативно-правових актів та наукових доктринальних підходів можна зробити висновок, що фінансово-правова відповідальність ОМС, попри свій самостійний характер як різновиду юридичної відповідальності, наразі залишається нормативно неврегульованою у комплексному, системному вигляді. Чинне законодавство України, зокрема БКУ та ПКУ, містять лише фрагментарні положення, які вказують на ознаки та наслідки фінансових правопорушень, однак не формують цілісної концепції фінансово-правової відповідальності, що породжує значну правову невизначеність у сфері фінансової діяльності публічної влади.

Незважаючи на наявність дефініції «фінансова відповідальність» у ПКУ, у законодавстві відсутнє чітке визначення поняття «фінансово-правова відповідальність», її ознак, механізму реалізації, складу правопорушення та процедурного порядку притягнення суб'єктів владних повноважень до відповідальності. Це особливо актуально у контексті ОМС, які, здійснюючи управління публічними фінансами на рівні територіальних громад, повинні функціонувати у чітко визначених правових межах, із гарантованою відповідальністю за правопорушення, що посягають на бюджетну дисципліну, ефективність використання бюджетних коштів та публічну фінансову прозорість.

Саме тому наявна ситуація потребує законодавчого реагування, зокрема кодифікації норм про фінансово-правову відповідальність, формалізації механізмів контролю та закріплення в окремому нормативному акті, або ж у складі Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», цілісного інституту фінансово-правової відповідальності ОМС з визначенням її правової природи, підстав, суб'єктного складу, форм санкцій та процедур реалізації. Такий підхід дозволить

забезпечити ефективний правовий режим діяльності органів місцевої влади та сприятиме зміцненню фінансової дисципліни у публічному секторі.

1.2. Місце та роль фінансово-правової відповідальності органів місцевого самоврядування у механізмі правового забезпечення фінансової безпеки України

Фінансова безпека держави є складовою загальнонаціональної системи національної безпеки та забезпечується шляхом формування стабільного, передбачуваного і контрольованого фінансового середовища. В умовах децентралізації, яка охоплює не лише адміністративно-територіальний, а й фінансовий вимір, зростає роль ОМС як повноцінних суб'єктів публічних фінансів. На думку Н.В. Шевченко саме від рішень останніх помітною мірою залежить те, наскільки ефективно будуть вирішені питання місцевого значення, наскільки раціональним буде використання бюджетних коштів, наскільки ефективно відбуватиметься благоустрій територій, а також яким чином відбуватиметься соціально-економічний і культурний розвиток адміністративно-територіальних одиниць у цілому [223, с. 11]. Саме тому належне правове регулювання їх відповідальності у сфері фінансів є важливою ланкою у структурі захисту фінансової безпеки держави.

Фінансово-правова відповідальність ОМС має розглядатися як інструмент реагування держави на порушення фінансової дисципліни на рівні територіальних громад. Вона виконує не лише каральну функцію, а й превентивну, компенсаторну та стабілізаційну. У цьому контексті відповідальність не обмежується застосуванням санкцій, а є засобом забезпечення добросовісного виконання фінансових зобов'язань, обґрунтованого використання бюджетних ресурсів, недопущення розбалансування місцевих бюджетів та зниження ризиків фінансових правопорушень. Відтак, вона має бути інтегрована до загальної системи правових механізмів фінансової безпеки [92, с. 353].

Як зазначає О.В. Джафарова 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 [68, с. 713].

З точки зору Е.С. Дмитренко умовно фінансову безпеку можна поділити на макро- та мікрорівні. На макрорівні її забезпечення пов'язане з діяльністю центральних органів влади, регуляторних і монетарних інституцій, тоді як на мікрорівні – ключову роль відіграють ОМС, які здійснюють управління місцевими фінансами, адміністрування податків і зборів, прийняття рішень щодо місцевих запозичень та гарантій. Недотримання принципів бюджетної політики, зловживання у сфері закупівель, неефективне використання субвенцій та дотацій на місцях – усе це створює загрози як для сталого розвитку громад, так і для загальнодержавної фінансової стабільності [71, с. 314].

Фінансово-правова відповідальність ОМС виконує функцію «стримування» порушень і водночас є правовою формою забезпечення підзвітності й прозорості у сфері публічних фінансів. У разі ефективного нормативного закріплення вона здатна діяти як запобіжник політико-фінансових ризиків і як важливий елемент механізму контролю з боку держави за дотриманням законодавства у фінансовій сфері. Тому місце цього виду відповідальності слід визначати як системоутворювальний компонент правового механізму забезпечення фінансової безпеки України, особливо на фоні посиленої автономії громад, збільшення обсягів місцевих бюджетів та розширення їх фінансових повноважень.

Місцеве самоврядування представляється як правовий інститут, що займає в системі взаємодії влади та суспільства опосередковане становище між державою та громадянським суспільством, і таким чином, забезпечує реалізацію прямих та зворотних зв'язків у системі державного управління [52, с. 44]. На муніципальному рівні відбувається найтісніша взаємодія між владою та суспільством і від того,

наскільки результативною вона є, залежить ефективність не тільки муніципального, а й державного управління загалом.

Як діяльність із самостійного вирішення питань місцевого значення, місцеве самоврядування торкається виключно важливих для кожного громадянина проблем, що стосуються забезпечення безпосередньої життєдіяльності людей на конкретній території. Саме тому в Європейській Хартії місцевого самоврядування йдеться про місцеве самоврядування як владу, максимально наближену до громадян [78].

У науці питання про природу та характеристику місцевого самоврядування як різновиду публічної влади є дискусійним. На думку деяких учених, самостійність місцевого самоврядування передбачає значну автономію муніципальної влади. Зокрема, якщо розглянути підхід до визначення органів місцевого самоврядування Васильєва О. І., Лелеченко А. П., Ткачука А. Ф., Куйбіди В. С., то можна дійти висновку, що місцеве самоврядування є не просто формою децентралізації влади, самостійності місцевих органів, воно висловлює ідею самоорганізації самих місцевих жителів, це автономна діяльність населення, що самоорганізується [205, с. 231]. Місцева автономія, поділ влади на державну та місцеву – умова задля забезпечення можливості реального самоврядування людей. Основним суб'єктом місцевого самоврядування є не владні органи, а місцеві спільноти, самі люди, що становлять населення самоврядних одиниць.

Якщо розглянути підхід А.Ф. Ткачука, то можна сказати, що місцеве самоврядування як різновид публічної влади, на відміну державної, входить до складу громадянського суспільства, є стрижнем його формування та розвитку [204, с. 51]. ОМС є в широкому розумінні продовженням державного управління на місцях, оскільки публічні повноваження властиві і органам державної влади, і місцевим органам самоврядування, тобто державні засади самоврядування закладені в виконуваних ними функціях. Державність місцевого самоврядування виявляється в тому, що держава регулює розподіл фінансових коштів між органами місцевого самоврядування, надаючи їм субсидії на фінансування певних повноважень.

У науковій літературі місцеве самоврядування розглядається як складова частина системи публічної влади, а окремі дослідники, зокрема А.В. Цабека, акцентують на його органічному зв'язку з адміністративною децентралізацією. Учений визначає місцеве самоврядування як одну з форм реалізації принципу децентралізації влади, що полягає у передачі частини функцій виконавчої гілки влади органам, які безпосередньо представляють інтереси територіальних громад [220, с. 122]. Такий підхід дозволяє розглядати місцеве самоврядування не лише як інструмент управління на локальному рівні, а як конституційно гарантований механізм участі населення у вирішенні публічних справ. Водночас децентралізаційна природа самоврядування підкреслює відповідальність місцевих органів перед громадою, автономність у межах закону та функціональну незалежність від виконавчої вертикалі державної влади.

На основі аналізу цих підходів до визначення місцевого самоврядування ми можемо визначити такі його основні риси:

по-перше, місцеве самоврядування – різновид публічної влади, яка встановлена Конституцією та здійснюється в рамках закону;

по-друге, наявність публічної влади дозволяє населенню та ОМС виконувати значну кількість місцевих повноважень;

по-третє, місцеве самоврядування має самостійну матеріально-фінансову основу у вигляді муніципального бюджету, муніципального майна.

Важливою складовою статусу ОМС слід вважати інститут юридичної відповідальності (особливим різновидом якої є й фінансово-правова відповідальність), який, з однієї сторони, має слугувати в якості стримуючого засобу стосовно діяльності ОМС у межах правових та моральних норм, а з іншої сторони – бути стимулюючим фактором на шляху до ефективного функціонування відповідних органів, активізації діяльності їх посадових осіб та мобілізації ресурсів при розв'язанні проблем життєзабезпечення адміністративно-територіальних одиниць [127, с. 64].

Зокрема, як відзначається у статті 74 Закону України «Про місцеве самоврядування», «органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть

відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами. Підстави, види і порядок відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначаються Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування» та іншими законами» [171].

Зважаючи на вище наведене визначення, вважаємо, що виступаючі активною формою участі громадян в управлінні державними та суспільними справами ОМС є органічним елементом системи народовладдя, їх призначення – відображати інтереси певних територіальних громад, забезпечувати їх врахування у процесі вироблення та реалізації управлінських рішень, що прямим чином призводить до їх відповідальності за ці рішення чи бездіяльність перед особою, територіальною громадою та державою.

Безумовно, неможливо недооцінювати функціональне призначення правового охоронного інституту юридичної відповідальності для системи місцевого самоврядування. Його призначення – слугувати своєрідною протиположністю компетенційним повноваженням, що надаються ОМС та їх посадовим особам, виступати своєрідним гарантом додержання режиму законності у контексті діяльності названих органів та осіб нормотворчого та правозастосовного характеру, слугувати умовою недопущення зловживань публічною владою на локальному рівні й надійного забезпечення та ефективної реалізації прав, свобод та інтересів жителів територіальної громади [60, с. 53].

М.М. Бліхар доводить, що як само беззаперечним є той факт, що юридична відповідальність – це важливий елемент правового регулювання суспільних відносин, сутність якого зводиться до цілеспрямованого впливу на поведінку індивідів з застосуванням юридичних засобів [35, с. 165]. На основі такого впливу стає можливим ефективне врегулювання суспільних відносин, надання їм певної системності та стабільності, уникнення різких загострень соціальних конфліктів, максимально можливе втілення принципів соціальної справедливості.

Загальноприйнятим та усталеним у юридичній літературі вважають підхід, у відповідності до якого відповідальність (у її ретроспективному розумінні)

визначається як покарання за вчинене правопорушення. Ряд науковців, до яких належить і Ю.М. Кириченко, юридичну відповідальність розуміють як правовідносини, де державі надаються повноваження стосовно застосування певних заходів примусу до суб'єктів, що скоїли правопорушення і зобов'язані зазнати втрат чи обмежень, передбачених санкціями норми права [97, с. 160].

Підхід Н.А. Братішко до розуміння юридичної відповідальності зводиться до її розуміння як однієї з форм державно-примусового впливу на порушників норм права, що передбачає застосування до останніх встановлених законодавчо санкцій – мір відповідальності, що за собою тягнуть несприятливі додаткові наслідки [40, с. 110].

Зважаючи на те, що фінансово-правова відповідальність є різновидом юридичної відповідальності, їй актуальні всі вище зазначені аспекти, однак слід відзначити й специфічні риси цієї відповідальності для ОМС. Зокрема, якщо вести мову про ОМС як суб'єктів фінансово-правової відповідальності, то до числа останніх слід відносити представницькі ОМС (сільські, селищні, міські, районні у містах ради); виконавчі органи рад; ОМС, що представляють спільні інтереси жителів територіальних громад (районні, обласні ради).

Зважаючи на наявні дослідження стосовно відповідальності ОМС, можна відзначити, що дослідники часто зводять її до вузького розуміння – як реакції державних компетентних структур, якими забезпечується фінансова відповідальність у відповідності до протиправних рішень ОМС чи неналежного виконання останніми покладених на них зобов'язань [120, с. 196].

Проте, найбільш доцільним вбачаємо визначення фінансової відповідальності, яке дає А.М. Черніков [221, с. 96]. Відповідно до нього фінансово-правова відповідальність ОМС – це самостійний різновид юридичної відповідальності, суть якого зводиться до застосування уповноваженими органами держави до ОМС як суб'єктів правопорушення у сфері фінансового законодавства, фінансових санкцій у вигляді штрафу чи пені як заходів державного примусу.

З позиції Д. Острога, специфіка фінансово-правової відповідальності ОМС полягає у наступному:

- відповідальність настає внаслідок вчинення ОМС правопорушення у сфері фінансової діяльності (фінансового правопорушення). Під фінансовим правопорушенням прийнято розуміти дію чи бездіяльність ОМС, внаслідок чого відбулось порушення чи невиконання приписів фінансово-правових норм;
- знаходить прояв у застосуванні до правопорушника фінансово-правових санкцій, закріплення яких міститься у положеннях БКУ, ПКУ, Закону України «Про банки і банківську діяльність» тощо;
- розкривається через зобов'язання ОМС як суб'єктів правопорушення зазнати певних обмежень майнового характеру, пов'язаних із застосуванням до правопорушника фінансових санкцій. Сутність фінансово-правової відповідальності ОМС зводиться до накладення обов'язку майнового характеру, що носить додатковий характер, є новим, тобто таким, що не існував до вчинення фінансового правопорушення;
- має специфічну процесуальну форму;
- реалізація заходів фінансово-правової відповідальності покладається на спеціально уповноважені органи, наділені владними повноваженнями;
- суб'єктами фінансово-правової відповідальності є ОМС як специфічні учасники фінансових правовідносин [140].

Отже, враховуючи як нормативні, так і доктринальні підходи до природи фінансово-правової відповідальності ОМС, доцільним є детальне вивчення її місця у структурі механізму забезпечення фінансової безпеки, з урахуванням чинного законодавчого поля.

Проаналізувавши нормативно-правове забезпечення фінансової безпеки, ми визначили, що механізм правового забезпечення фінансової безпеки – це сукупність правових засобів, за допомогою яких поведінка суб'єктів суспільних відносин у сфері забезпечення фінансової безпеки відповідає приписам норм права. До елементів цього механізму належать специфічні принципи, методи та способи.

Принципи, як базові засади, на яких ґрунтується діяльність публічної влади у фінансовій сфері, виконують функцію правового орієнтира, визначають вектор правозастосування та нормативного регулювання. О.Д. Васирик до ключових

принципів правового забезпечення фінансової безпеки відносить принцип законності, що означає функціонування всіх фінансових суб'єктів у межах правового поля; принцип прозорості, який вимагає відкритості бюджетного процесу, звітності та доступу до публічної інформації; принцип відповідальності, що передбачає настання юридичних наслідків у разі порушення встановлених фінансових норм; принцип ефективності, який полягає у забезпеченні максимально результативного використання фінансових ресурсів; принцип субсидіарності, що визначає розподіл повноважень між різними рівнями влади на користь найближчого до громадянина рівня [42, с. 155]. Сукупність цих принципів дозволяє сформулювати надійну нормативну основу для захисту фінансових інтересів держави, суспільства та територіальних громад, що в цілому сприяє зміцненню фінансової безпеки як елемента національної безпеки України.

У контексті фінансової безпеки методи відіграють роль практичних інструментів впливу на поведінку учасників фінансових правовідносин, формуючи правовий порядок та забезпечуючи реалізацію поставлених завдань державної фінансової політики, на що в своїх працях наголошує О.П. Завитій. Методи правового забезпечення фінансової безпеки – це юридично визначені способи організації, регулювання та контролю фінансової діяльності, за допомогою яких реалізуються правові приписи та гарантується стабільність функціонування фінансової системи. Основними з них є метод дозволу, метод зобов'язання (припису), метод заборони, метод стимулювання та метод контролю [83, с. 87].

Метод дозволу полягає у наданні суб'єктам фінансових правовідносин можливості самостійно приймати рішення в межах встановлених норм, наприклад, щодо розпорядження власними фінансовими ресурсами або формування місцевих бюджетів. Метод зобов'язання виражається у встановленні чітких юридичних обов'язків, невиконання яких тягне за собою юридичну відповідальність – наприклад, обов'язок платника податків своєчасно декларувати та сплачувати податкові зобов'язання [83, с. 88].

На думку В.В. Засадко метод заборони має превентивний характер і полягає у встановленні меж допустимої поведінки, таких як заборона нецільового

використання бюджетних коштів. Метод стимулювання реалізується через надання певних фінансових пільг, субсидій або податкових преференцій, що стимулюють бажану поведінку з боку суб'єктів господарювання. Метод контролю полягає у правовому забезпеченні процедур нагляду, перевірки, ревізії, аудиту й оцінки ефективності фінансової діяльності як з боку держави, так і з боку уповноважених органів місцевого самоврядування [85].

Застосування зазначених методів у сукупності дозволяє забезпечити комплексний підхід до регулювання фінансових процесів, сприяє мінімізації фінансових ризиків, недопущенню порушень, а також формує стабільне середовище для реалізації державної фінансової стратегії та забезпечення фінансової безпеки як на загальнодержавному, так і на локальному рівнях.

Як зазначає К.А. Гурковська правове регулювання суспільних відносин у сфері фінансової безпеки здійснюється через чотири основні способи: дозвіл, зобов'язування, заборона та заохочування [58, с. 67]. Кожен із цих способів відіграє важливу роль у забезпеченні охорони прав і законних інтересів суб'єктів фінансового права та створенні перешкод для соціально шкідливої поведінки. Розберемо кожен із них окремо на прикладі діяльності юридичної особи.

Дозвіл – надає суб'єктові право на здійснення певних дій [58, с. 67]. Право підприємства здійснювати фінансові операції в межах законодавства, тоді як зобов'язування - юридично закріплює необхідність певної поведінки в конкретних умовах. Обов'язок підприємства сплачувати податки та збори у встановлені терміни.

Заборона – вимагає утриматися від здійснення певних дій [58, с. 68]. Заборона на фінансування терористичної діяльності або відмивання грошей. Заборонні норми окреслюють таку поведінку, забезпечуючи захист публічних фінансових інтересів. У процесі забезпечення фінансової безпеки головним завданням є узгодження інтересів суб'єктів цих відносин шляхом встановлення необхідних обмежень і заборон.

Заохочування – спонукає до здійснення бажаних або корисних для держави й суспільства дій шляхом надання пільг і переваг за правомірну поведінку [58, с. 69].

Надання податкових пільг підприємствам, що інвестують у пріоритетні галузі економіки. Держава використовує цей спосіб для стимулювання правомірної та корисної поведінки.

Для повного розуміння ефективності правового впливу у сфері фінансової безпеки важливо звернутися також до функцій, які виконує зазначений механізм.

Функції правового забезпечення фінансової безпеки – це основні напрями юридичного впливу на суспільні відносини, які виникають у сфері публічних фінансів з метою підтримання стабільності, прогнозованості та захищеності фінансової системи держави [58, с. 80]. Передусім, слід виокремити регулятивну функцію, яка полягає у встановленні чітких правил поведінки для всіх учасників фінансових правовідносин – як органів державної влади, так і приватних суб'єктів. Вона забезпечує правову визначеність у питаннях оподаткування, бюджетного процесу, фінансового контролю тощо.

Не менш важливою є охоронна функція, що спрямована на забезпечення неухильного дотримання фінансово-правових норм шляхом встановлення юридичної відповідальності за порушення та надання державі інструментів примусового впливу у разі фінансових правопорушень. Превентивна функція проявляється у завчасному правовому врегулюванні ризикових фінансових процесів та створенні умов для запобігання порушенням через застосування системи контролю, обмежень та юридичних заборон [58, с. 82].

Компенсаційна функція полягає у відновленні порушеного фінансового балансу через механізми стягнення санкцій, пені, штрафів або повернення неправомірно витрачених бюджетних коштів. Водночас інституційно-зміцнююча функція забезпечує посилення спроможності державних та муніципальних інституцій до управління фінансовими ресурсами відповідно до принципів доброчесності, прозорості та законності [58, с. 83].

Таким чином, функціональний аспект механізму правового забезпечення фінансової безпеки розкриває його системну природу як комплексу, що виконує водночас нормативну, захисну, профілактичну та відновлювальну роль, сприяючи

зміцненню фінансової стабільності як на рівні держави, так і окремих територіальних громад.

А.І. Бойко акцентує увагу на наступному, що у межах реалізації функцій механізму правового забезпечення фінансової безпеки особливе значення набувають інструменти, що забезпечують практичне втілення нормативно встановлених вимог та стандартів поведінки учасників фінансових правовідносин [37, с. 25]. Серед таких інструментів ключову роль відіграють заходи правового моніторингу, фінансового аналізу, аудиту, а також організаційні та правові форми запобігання порушенням. Вказані інструменти спрямовані не лише на оперативне реагування на факти порушення фінансово-правових норм, але й на завчасне виявлення системних ризиків, формування превентивних стратегій фінансової політики, а також підвищення рівня підзвітності та прозорості публічних інституцій [37, с. 26]. У цьому контексті фінансовий контроль виступає однією з ключових форм правового впливу, що забезпечує дотримання законності, ефективності й доцільності у сфері фінансової діяльності суб'єктів публічного управління.

Т.А. Жадан зазначає, що фінансовий контроль є важливим інструментом забезпечення законності у фінансовій сфері. Він забезпечує виконання фінансових зобов'язань перед державою та ОМС, а також виявлення порушень фінансового законодавства та неналежного виконання обов'язків учасниками фінансової діяльності, з подальшим притягненням винних до відповідальності [79, с. 162].

Фінансовий контроль згідно характеристики функції, яку він виконує, можна поділити на наступні типи: попередній фінансовий контроль запобігає порушенням фінансового законодавства, виявляє додаткові фінансові ресурси та нераціональне використання коштів (виконання даної функції забезпечується шляхом використання методів прогнозування, планування та бюджетування) та поточний (оперативний) фінансовий контроль, що здійснюється щодня в процесі фінансових операцій, допомагаючи виявляти помилки та зловживання. Наступним типом є наступний фінансовий контроль, що виявляє незаконні рішення та порушення фінансової дисципліни, аналізує їх природу та запобігає їх повторенню в

майбутньому. У структурі фінансового контролю важливо розрізняти методи і форми його здійснення, які в сукупності формують комплексну систему впливу [42, с. 72].

На думку Л.В. Гуцаленко методи фінансового контролю – це засоби, за допомогою яких досягається його мета: виявлення порушень, оцінка фінансової ефективності, перевірка дотримання законодавства. До основних методів належать: документальна перевірка (аналіз офіційної фінансової звітності, контрактів, платіжних доручень), фактична перевірка (безпосередній огляд майна, інвентаризація), експертно-аналітичний метод (економічний аналіз звітних показників, виявлення тенденцій використання коштів), метод ревізії (всебічна перевірка діяльності у визначений період з фіксацією результатів у акті) та метод аудитного оцінювання (оцінка внутрішніх фінансових процесів з точки зору відповідності цілям, результативності та ризиків) [59, с. 124].

В.М. Прасюк зазначає, що форми фінансового контролю визначаються як організаційно-правові структури, у межах яких реалізуються вказані методи. Залежно від суб'єкта контролю, розрізняють внутрішній і зовнішній контроль. Внутрішній фінансовий контроль здійснюється безпосередньо в межах організації (наприклад, фінансовими службами органу місцевого самоврядування), тоді як зовнішній – спеціально уповноваженими державними органами (Рахункова палата, Державна аудиторська служба України – далі ДАСУ) [157, с. 88].

За часом проведення фінансовий контроль поділяється на попередній (до початку фінансових операцій), поточний (в процесі реалізації) та наступний (після завершення операцій). Форми також можуть бути плановими або позаплановими, комплексними або тематичними [157, с. 88].

Ефективне поєднання різних форм і методів фінансового контролю дозволяє не лише виявляти та усувати порушення, але й формувати умови для їх запобігання, забезпечувати підзвітність і прозорість публічних фінансів, що, в свою чергу, сприяє зміцненню фінансової безпеки держави в цілому. У сучасних умовах динамічного розвитку публічних фінансів контрольна діяльність набуває комплексного характеру, включаючи не лише класичні перевірки та ревізії, а й

системи внутрішнього аудиту, електронного моніторингу бюджетних трансакцій та ризик-орієнтованих індикаторів ефективності. Застосування таких інструментів дозволяє не тільки реагувати на вже скоєні порушення, а й своєчасно виявляти потенційні загрози, пов'язані з неефективним управлінням ресурсами, корупційними ризиками чи перевищенням повноважень [63, с. 175].

У цьому контексті зростає потреба у нормативному унормуванні не лише форм контролю, але й у чіткій регламентації правової основи фінансового контролю. Йдеться не лише про повноваження контролюючих органів, а й про визначення процедурних стандартів, меж повноважень, обов'язків підконтрольних суб'єктів, способів фіксації порушень та юридичних наслідків їх виявлення. Правове регулювання, побудоване на принципах прозорості, законності та збалансованості, створює передумови для того, щоб фінансовий контроль був не інструментом адміністративного тиску, а гарантією дотримання публічного інтересу [62, 132]. Саме на цьому етапі ключове значення набувають положення фінансово-правових норм, які формують зміст і межі правового регулювання фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування.

Фінансово-правові норми відіграють ключову роль у механізмі правового забезпечення фінансової безпеки. Як зазначає М. В Ковалів вони представляють собою встановлені державними органами влади та місцевого самоврядування загальнообов'язкові формально визначені правила поведінки для учасників фінансових правовідносин, які забезпечуються силою державного примусу [100, с. 120].

Фінансово-правова норма визначає права та обов'язки учасників фінансових відносин, умови, за яких вони набувають ці права та обов'язки, а також передбачає відповідальність за недотримання державних приписів.

Вони забезпечують порядок у фінансовій системі, сприяють її стабільному функціонуванню, допомагають уникати та нейтралізувати кризи та їх негативні наслідки. Найчастіше ці норми мають імперативний характер, що дозволяє реалізовувати публічні інтереси. І.М. Проць зауважує, фінансово-правові норми є фундаментальними для підтримання правопорядку у фінансовій системі. Вони

визначають чіткі правила, які забезпечують законність та стабільність фінансових операцій, захищають права і законні інтереси суб'єктів фінансових правовідносин та гарантують відповідальність за порушення встановлених приписів [100, с. 210].

Е.С. Дмитренко акцентує увагу на тому, що необхідною складовою механізму правового забезпечення фінансової безпеки є правовідносини – специфічні вольові суспільні відносини, що виникають і здійснюються на основі правових норм, де учасники взаємопов'язані суб'єктивними правами та юридичними обов'язками [70, с. 58]. Ці відносини дозволяють здійснювати діяльність із забезпечення фінансової безпеки системно, відповідно до встановлених правил, і визначають особливі форми зв'язку між учасниками через реалізацію суб'єктивних прав і юридичних обов'язків.

Фінансові правовідносини займають центральне місце серед правовідносин, характеризуючись грошовим, розподільним, плановим та організаційним характером. Їх особливість полягає в участі держави як контролера та гаранта прав і обов'язків, розподілених серед суб'єктів конкретних правовідносин. Специфічним об'єктом цих правовідносин є кошти та грошові зобов'язання, з яких формуються, використовуються та розподіляються публічні фонди коштів. С.С. Вітвіцький зазначає, що охоронні фінансові правовідносини відіграють особливу роль у механізмі правового забезпечення фінансової безпеки. В межах цих відносин здійснюється захист суб'єктивних прав та впроваджуються заходи юридичної відповідальності, що є умовою для реалізації засобів їх забезпечення [48, с. 95]. Однією зі сторін таких відносин є носій владних повноважень, зокрема щодо застосування примусу, а іншою стороною є особа або орган, до яких цей примус застосовується. Таким чином, у державі повинна існувати сукупність суб'єктів з відповідними повноваженнями для захисту фінансових інтересів держави, суспільства та особи. Таким чином, у державі повинна існувати сукупність суб'єктів з відповідними повноваженнями для захисту фінансових інтересів держави, суспільства та особи.

В.М. Гаращук класифікує суб'єктів на декілька функціональних груп. Насамперед, до першої групи належать органи державної влади та місцевого

самоврядування, які виступають носіями владних повноважень у сфері фінансів. Вони реалізують функції нормотворчості, контролю, нагляду та примусового забезпечення виконання фінансово-правових норм. До цієї групи входять Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Рахункова палата, Державна податкова служба України, ДАСУ, ОМС та інші [49, с. 205].

Друга група – це фізичні та юридичні особи, які виступають у ролі платників податків, одержувачів бюджетних коштів, учасників бюджетного процесу або інших фінансових відносин [49, с. 206]. Вони, хоч і не наділені владними повноваженнями, зобов'язані дотримуватись фінансово-правових приписів, виконувати зобов'язання щодо сплати платежів та подання звітності, а в разі порушень – можуть бути об'єктами юридичної відповідальності.

Окремо можна виокремити третю групу – суб'єктів фінансового контролю. Це спеціально уповноважені органи, які здійснюють аудит, ревізії, моніторинг та інші контрольні функції, маючи при цьому права доступу до фінансової інформації, накладення санкцій та ініціювання притягнення до відповідальності. Їхня діяльність забезпечує дотримання принципів законності та ефективності у сфері публічних фінансів.

Правосуб'єктність державних органів реалізується через їх компетенцію здійснювати законодавчу, виконавчу діяльність, приймати рішення у сфері фінансової діяльності та вживати заходів для їх виконання, а також контролювати їх реалізацію [46, 453]. Такі рішення є обов'язковими для всіх інших органів державної та місцевої влади.

С.Є. Федоров зазначає, що обсяг правосуб'єктності ОМС у фінансових відносинах визначається їх здатністю реалізовувати надані державою повноваження з передачею необхідних для їх здійснення матеріальних та фінансових засобів, а також власною компетенцією щодо вирішення фінансових питань місцевого значення шляхом прийняття рішень у сфері фінансової діяльності, обов'язкових на території місцевого самоврядування для всіх підприємств, посадових осіб, громадян, громадських об'єднань [209, с. 1071]. ОМС

несуть відповідальність за належне здійснення своїх повноважень перед територіальними громадами.

Адміністративно-територіальні одиниці мають визначені права та обов'язки у сфері фінансової діяльності, які поширюються як на інші адміністративно-територіальні одиниці, так і на суб'єкта, частиною якого вони є. Вони, зокрема, затверджують та виконують місцеві бюджети, встановлюють місцеві обов'язкові платежі, випускають місцеві позики, та отримують фінансову допомогу.

Адміністративно-територіальні одиниці наділені певними власними і делегованими повноваженнями у сфері забезпечення фінансової безпеки, згідно зі статтею 143 Конституції та деталізованими у БКУ, законах «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» [106]. Цими повноваженнями наділені представницькі органи та органи виконавчої влади адміністративно-територіальних утворень.

До виключної компетенції сільських, селищних, міських рад належать такі повноваження: затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, затвердження місцевого бюджету і внесення змін до нього, затвердження звіту про виконання бюджету, встановлення місцевих податків і зборів та їх ставок у межах, визначених законом; створення цільових фондів і затвердження положень про них; ухвалення рішень щодо випуску місцевих позик і отримання позик з інших джерел; ухвалення рішень щодо надання пільг з місцевих податків і зборів; встановлення частки прибутку для підприємств комунальної власності, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету [171]. Делеговані повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад включають контроль за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності .

До виключної компетенції районних та обласних рад згідно зі статтею 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» належать такі питання: затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку району або області, заслуховування звітів про їх виконання; затвердження районних або

обласних бюджетів і внесення змін до них, заслуховування звітів про їх виконання; розподіл коштів, переданих з державного бюджету у вигляді дотацій та субвенцій, між районними бюджетами та бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення; заслуховування звітів голів місцевих державних адміністрацій, їх заступників та керівників структурних підрозділів про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, бюджету та рішень ради з цих питань; встановлення місцевого збору за проїзд територією прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон, та визначення порядку його сплати [171].

Центральні органи виконавчої влади виконують функції забезпечення фінансової безпеки в рамках своєї основної діяльності – державного управління у відповідних галузях чи сферах. Їхні контрольно-ревізійні підрозділи мають обов'язок здійснювати внутрішній фінансовий контроль на підприємствах, що входять до їхньої сфери управління. Ці підрозділи забезпечують центральні органи виконавчої влади достовірною інформацією щодо використання фінансових ресурсів суб'єктами господарювання, оцінюють ефективність їх діяльності, виявляють та запобігають відхиленням, які можуть перешкоджати законному та ефективному використанню майна і коштів, а також розширенню виробництва [220, с. 121].

Основні функції у сфері забезпечення фінансової безпеки виконують ті центральні органи виконавчої влади, які створені спеціально для здійснення контрольних функцій у цій сфері і присутні в кожній державі. Особливістю їх правосуб'єктності є наявність права накладати адміністративні стягнення та застосовувати фінансові й інші санкції у випадках, передбачених законодавством [62, с. 432]. В Україні до таких органів належать: Державна казначейська служба України та його регіональні органи, Державна аудиторська служба, органи Державної податкової служби, органи Державної митної служби України, Національний банк України та його територіальні відділення, Державна служба фінансового моніторингу України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, органи управління державних цільових фондів тощо.

Аналіз показує, що органи, відповідальні за фінансову діяльність і контроль, мають достатні повноваження, проте через недосконале правове регулювання вони не завжди використовуються ефективно, що негативно впливає на захист фінансової системи держави [214]. На сьогодні існує потреба в перегляді цієї системи, чіткому визначенні та закріпленні законодавством повноважень у сфері фінансової безпеки для уникнення дублювання функцій та паралелізму в їх діяльності.

Багато аспектів механізму правового забезпечення фінансової безпеки потребують вдосконалення, особливо у частині визначення системи суб'єктів та їхніх повноважень. На законодавчому рівні України необхідно встановити прямі юридичні обов'язки відповідних суб'єктів щодо діагностування загроз, розробки засобів їх усунення, попередження та контролю за такою діяльністю, а також визначити юридичну відповідальність за неефективність її виконання.

Слід нормативно врегулювати питання визначення органу, який матиме повноваження на розробку Стратегії забезпечення фінансової безпеки, Національної програми забезпечення фінансової безпеки та реалізацію цих програм. Таким органом може бути або Міжвідомча комісія з питань фінансової безпеки при Раді національної безпеки і оборони України, або новий орган, наприклад, Вища рада з питань фінансової безпеки. До складу останнього повинні входити найвищі посадові особи держави та фахівці з питань національної та фінансової безпеки.

Така нормативна база забезпечить системний та комплексний підхід до управління фінансовою безпекою, сприятиме своєчасному реагуванню на виклики та загрози, а також забезпечить прозорість і відповідальність суб'єктів, залучених у цей процес [120, с. 196].

Також існують проблеми з використанням результатів контрольних заходів як доказів у кримінальних справах. Наприклад, стаття 66 Кримінально-процесуального кодексу України передбачає право осіб, що проводять дізнання, слідчих, прокурорів і суддів «вимагати проведення ревізії» та обов'язковість виконання цих вимог для всіх громадян, підприємств, установ і організацій [112].

Однак це положення відноситься до статті «Збирання і подання доказів», і право «вимагати проведення ревізії» надається лише зазначеним особам у справах, що перебувають у їх провадженні, без конкретизації цього права.

Про наявність загроз фінансовій безпеці свідчить той факт, що фінансові правопорушення ОМС носять системний характер та охоплюють усі сфери фінансової діяльності – бюджетну, податкову, запозичень, грошового обігу та розрахунків, валютну. Вплив фінансових правопорушень на фінансову безпеку держави проявляється також у їх посяганні на порядок здійснення фінансової діяльності і в тому, що об'єктами таких правопорушень фактично є фінансові інтереси держави.

З метою встановлення охорони фінансової безпеки України чинне законодавство встановлює різні види відповідальності, серед яких на особливу увагу заслуговує саме фінансово-правова. Фактична підстава притягнення ОМС до фінансово-правової відповідальності – вчинене правопорушення у сфері бюджетних, податкових, банківських, валютних, інших видів фінансових відносин. Як влучно підкреслила Д.В. Долбнєва реалізація фінансово-правової відповідальності ОМС відбувається шляхом застосування специфічних санкцій, що є принципово відмінними від інших заходів відповідальності, один з яких знаходить прояв у виключному впливі на майновий стан правопорушника [74, с. 100].

Зважаючи на те, що визначення стану фінансової безпеки держави багато в чому є залежним від наявного рівня правового регулювання відносин у сфері фінансової діяльності ОМС, а причиною для вчинення ними фінансових правопорушень виступає недосконалість фінансового законодавства, особливу увагу слід приділити правовому забезпеченню фінансової діяльності ОМС. Адже, як зазначає Д.О. Тихомиров за наявності та подальшого оновлення ефективного правового забезпечення фінансової діяльності ОМС, у останніх буде менше «шансів» вчинити фінансове правопорушення, а тому зникне потреба у притягненні таких ОМС до фінансово-правової відповідальності [203, с. 232]

Фінансові правопорушення ОМС є досить поширеними на практиці, доцільно переглянути діюче законодавство у сфері регламентації їх фінансової діяльності.

При цьому слід враховувати наявну правозастосовну практику та досвід зарубіжних країн. Адже, лише шляхом комплексного підходу до реформування системи правового забезпечення фінансової діяльності ОМС можна досягти не лише успішності фінансової діяльності останніх, але й значно посилити рівень фінансової безпеки держави в цілому.

Таким чином, фінансово-правова відповідальність ОМС є важливим аспектом забезпечення фінансової безпеки держави. Шляхом аналізу фінансово-правової відповідальності ОМС було встановлено, що основною загрозою фінансовій безпеці нашої держави є скоєння ОМС фінансових правопорушень, зумовлене недосконалістю законодавства у фінансовій сфері. Зважаючи на це, ефективні заходи фінансово-правової відповідальності є необхідними фактором забезпечення та гарантування фінансової безпеки держави.

Виходячи з цього, слід відзначити необхідність реформування нормативного забезпечення фінансово-правової відповідальності. Тільки шляхом його реформування можна створити досконалий та ефективний механізм фінансово-правової відповідальності, який буде спрямовуватись на забезпечення фінансової безпеки, а також сприятиме захисту від протиправних посягань фінансової системи, відшкодуванню заподіяної правопорушенням шкоди, покаранню винних та попередженню вчинення фінансових правопорушень.

1.3. Правове регулювання механізму моніторингу публічних закупівель здійснюваних органами місцевого самоврядування

Однією з ключових засад ефективного функціонування системи публічних фінансів в Україні є забезпечення прозорості та законності процедур публічних закупівель. Особливу роль у цьому процесі відіграє механізм моніторингу закупівель, який виконує функцію контролю за дотриманням вимог законодавства у сфері публічних закупівель. У випадку з ОМС, ефективність такого моніторингу набуває подвійного значення – з огляду на обмеженість місцевих бюджетів та потребу забезпечення соціально-економічного розвитку громад.

Правове регулювання механізму моніторингу публічних закупівель, здійснюваних ОМС, є однією з ключових сфер формування прозорого та ефективного фінансового управління на місцевому рівні. Д.В. Солоха зазначає, що зважаючи на значний обсяг бюджетних коштів, які щороку використовуються для закупівлі товарів, робіт і послуг, належна організація правового механізму моніторингу стає визначальним чинником у запобіганні корупційним проявам, зловживанням та неефективному витрачання публічних ресурсів [194, с. 45.] З урахуванням масштабів децентралізації та фінансової автономії ОМС, особливого значення набуває належна організація системи моніторингу закупівель на місцевому рівні.

У середньому, в системі Prozorro щоденно оголошується 3 087 лотів на загальну суму 1,48 млрд грн. Це значні кошти, які можуть бути використані для покращення життя громадян: побудови доріг, ремонту шкіл або закупівлі ліків. Однак, такі суми також створюють можливості для потенційних порушень, включаючи корупційні дії. Саме тому закупівлі, як і будь-яка інша система, потребують належного контролю [15].

Кардинальні зміни, запроваджені у системі публічних закупівель з 2016 року, спричинили необхідність впровадження нових і більш ефективних підходів до здійснення контролю у цій сфері. Результати не змусили себе чекати: у 2020 році Україна здобула перше місце у міжнародному рейтингу прозорості публічних закупівель, який формується Інститутом розвитку та свободи інформації у співпраці з іншими організаціями. Серед позитивних змін експерти окремо відзначили проведення моніторингу закупівель.

За наданими статистичними даними, найбільшу частку моніторингів ініціюють ОДФК, які становлять 22,16 тисячі (72,46%). На другому місці за показниками ініціативи знаходяться індикатори ризику, які складають 4,53 тисячі (14,81%). На третьому місці розташовані громадські об'єднання, їхня частка становить 2,88 тисячі (9,43%) [20].

Ці дані свідчать про те, що ОДФК відіграють провідну роль у моніторингу закупівель, ініціюючи більшість проведених перевірок. Також важливими

учасниками у цьому процесі є індикатори ризику та громадські об'єднання. Це свідчить про значення та різноманітність джерел, які сприяють виявленню потенційних порушень у сфері закупівель.

Поняття «моніторинг» знаходить широкого вжитку як в Україні, так і в практиці країн-членів Європейського Союзу. Нормативно-правові акти країн Європейського Союзу тлумачать поняття «моніторинг» як систематичний контроль за системою публічних закупівель, який проводиться для оцінки ефективності функціонування системи публічних закупівель та встановлення рівня виконання службових обов'язків уповноважених осіб держави [10].

Умовно можна охарактеризувати «європейську» практику моніторингу як таку, що має на меті з'ясувати доцільність та економічність проведення закупівель. Головною відмінністю та особливістю є те, що виявлені під час моніторингу порушення не передаються замовнику, а використовуються напрацювання висновків та формування моніторингових звітів, що в подальшому передаються до уповнова [10]. Метою такого моніторингу є надати напрацьовані висновки розробникам політики (органам виконавчої чи законодавчої влади), щоб вони могли покращити систему публічних закупівель.

Публічні закупівлі в Україні регулюються Законом України «Про публічні закупівлі» (далі – Закон № 922-VIII), який встановлює загальні засади здійснення процедур закупівлі, визначає їх учасників, етапи, права й обов'язки, а також передбачає можливість здійснення моніторингу з боку органів контролю. Закон № 922-VIII є основоположним актом, який уніфікує підходи до організації закупівельної діяльності в усіх публічних структурах, у тому числі в органах місцевого самоврядування [175]. Згідно зі статтею 8 Закону № 922-VIII, функцію моніторингу публічних закупівель здійснює ДАСУ, яка має право проводити аналіз і перевірку процедур закупівлі з урахуванням ризик-орієнтованих підходів [175].

Важливим елементом нормативного середовища є також постанова Кабінету Міністрів України «Про ефективне використання державних коштів» від 11 жовтня 2016 р. № 710, яка зобов'язує розпорядників бюджетних коштів дотримуватися принципів економічності та ефективності при здійсненні закупівель [164]. Закон

України «Про місцеве самоврядування в Україні» (статті 26 – 27) покладає на ОМС обов’язок організовувати прозоре управління бюджетом, включаючи належний контроль за витратами через процедури закупівель [171].

Додатково, у правовій площині діє Закон України «Про основні засади державного фінансового контролю в Україні», який визначає загальні принципи проведення фінансових перевірок і ревізій, у тому числі у сфері закупівель. Відповідно до цього закону, фінансовий контроль є формою державного впливу на публічних суб’єктів, що дозволяє забезпечити цільове використання ресурсів та запобігти неефективному їх розподілу. Зокрема, стаття 7 Закону України «Про основні засади державного фінансового контролю в Україні» передбачає, що ОДФК координує свою діяльність з ОМС та органами виконавчої влади, фінансовими органами, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, іншими контролюючими органами [174].

Закон України «Про публічні закупівлі» трактує моніторинг процедури закупівлі як аналіз дотримання замовником законодавства у сфері публічних закупівель під час проведення процедури закупівлі, укладення договору про закупівлю та протягом його дії з метою запобігання порушенням законодавства у цій сфері. Моніторинг закупівлі, згідно положень Закону, визначається як механізм оцінки стану дотримання «законодавства у сфері публічних закупівель», тобто йдеться не лише про Закон України «Про публічні закупівлі», а й про підзаконні нормативно-правові акти та внутрішні розпорядчі документи [175].

Стаття 8 Закону, яка регулює механізм моніторингу, почала діяти у своїй актуальній редакції з квітня 2020 року. Суб’єктами, що уповноважені функцією моніторингу, є ДАСУ міжрегіональні територіальні органи [175].

Об’єктом моніторингу до 19 травня 2023 року було лише процедура закупівлі. Окремо хотілося б зупинитися на визначені поняття процедури закупівлі. Адже законодавець визначає, що не всі закупівлі, що здійснюються за допомогою електронної системи закупівель визначаються як процедура, і саме дана колізія є

додатковою можливістю для уповноважених осіб ОМС уникати закупівлі, шляхом умисної зміни класифікації предмету закупівлі [167].

Згідно із Законом України «Про публічні закупівлі», процедура закупівлі – це сукупність дій і рішень, що здійснюються замовником відповідно до встановленого порядку, починаючи з оприлюднення оголошення про закупівлю і завершуючи укладенням договору про закупівлю [175]. Водночас законодавець робить розмежування між закупівлями, що підпадають під визначення «процедури», та іншими видами закупівель, зокрема спрощеними, які не вважаються процедурами у вузькому значенні цього терміна.

Ця колізія, що полягає у неоднозначному тлумаченні, набуває особливої ваги у контексті практичної діяльності ОМС. До 19 травня 2023 року об'єктом моніторингу ДАСУ була виключно процедура закупівлі [20]. Отже, інші форми закупівель, зокрема спрощені чи допорогові, залишалися поза межами системного контролю, що створювало прогалину в охопленні сфер ризику. Це давало змогу уповноваженим особам ОМС свідомо уникати повноцінної закупівельної процедури, маніпулюючи предметом закупівлі або змінюючи його класифікацію таким чином, щоб знизити вартісний поріг і перевести закупівлю у форму, що не підлягає моніторингу як «процедура».

Характерними помилками або зловживаннями з боку ОМС у цьому контексті є: поділ предмета закупівлі на частини з метою уникнення відкритих торгів; класифікація товарів за неточними кодами національного класифікатора ДК 021:2015; застосування прямих договорів при наявності конкурентного ринку; необґрунтоване використання переговорної процедури [139]. Такі дії не лише суперечать принципам прозорості та добросовісної конкуренції, але й формують приховані ризики корупційних проявів.

19 травня 2023 року набули чинності зміни до Особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня № 1178 [167].

Згідно з пунктом 23 Особливостей, ДАСУ та її міжрегіональні територіальні органи здійснюють моніторинг процедур закупівель, а також закупівель, за якими в електронній системі закупівель оприлюднюється звіт про договір про закупівлю, укладений без застосування електронної системи закупівель, у порядку, встановленому статтею 8 Закону [167].

Предметом моніторингу є аналіз дотримання замовником законодавства у сфері публічних закупівель у межах конкретної процедури та договору, укладеного за її результатами [167].

Здійснюючи моніторинг на будь-якій стадії закупівлі ОДФК можуть виявити факти порушення законодавства про закупівлі уповноваженою особою замовника або його керівником, передбачених статтею 164–14 КУпАП, та інших порушень законодавства про закупівлі [102]. Якщо замовник не оскаржив висновок моніторингу у судовому порядку та у визначений законом термін не усунув виявлені порушення, ОДФК ініціює притягнення уповноваженої особи замовника до адміністративної відповідальності – за умови, що виявлене правопорушення передбачено частиною 11 статтею 8 Закону України «Про публічні закупівлі» [175].

І.Д. Шутак зазначає, що за результатом моніторингу закупівлі державні аудитори можуть виявити досить різноманітні правопорушення, які на нашу думку необхідно класифікувати на суттєві та такі, що не мають суттєвого впливу на законність закупівлі [226, с. 48]. До першого виду необхідно віднести порушення, що напряду впливають та конкретність здійсненої закупівлі, як приклад безпідставне відхилення тендерної пропозиції, умисне уникнення процедури закупівлі та умисне завищення очікуваної ціни закупівлі. Тоді як до правопорушень, що не мають суттєвого впливу на законність закупівлі, необхідно віднести процедури, що не впливають на ефективність закупівлі (наприклад, незначне порушення термінів розгляду пропозиції учасників закупівлі, порушення термінів надання відповіді на запитання та на вимогу учасників закупівлі, що особливо актуальним було під час активних бойових дій в лютому – березні 2022 року).

Вичерпний перелік адміністративних правопорушень, за які передбачена адміністративна відповідальність закріплено в статті 164–14 КУпАП, однак ОДФК під час проведення моніторингу не обмежений цим переліком [102].

За результатами аудиту можуть бути встановлені внутрішні цінові діапазони, за порушення який для уповноважених осіб передбачається не адміністративна, а дисциплінарна відповідальність. Як приклад, для структурних підрозділів Київської міської державної адміністрації та підпорядкованих комунальних підприємств діючим є внутрішній розпорядчий акт, що встановлює особливості здійснення публічних закупівель в місті Києві [153]. Тому ОДФК мають повноваження виявляти будь-які невідповідності фактичного процесу закупівлі тим процедурам, які встановлено законодавством у сфері публічних закупівель – не лише Законом.

Важливою особливістю моніторингу є те, що за його результатами замовник отримує шанс виправити порушення поки що без накладання санкцій. Таким чином, запровадження моніторингу дозволило ДАСУ не лише виявляти вже наявні порушення в публічних закупівлях, але й запобігати їм.

Проте аналіз чинного нормативного регулювання вказує на наявність низки прогалин. Зокрема, у Законі «Про публічні закупівлі» не врегульовані питання послідовності дій замовника після завершення моніторингу, відсутній механізм автоматичного реагування на виявлені порушення [175]. Недостатньо унормовані й повноваження ОМС щодо самостійного здійснення моніторингу, що призводить до обмеження ефективності внутрішнього контролю.

У системі електронних закупівель ProZorro формально закладено відкритість процедур, однак, на практиці виявлено випадки маніпулювання термінами оприлюднення, штучного обмеження конкуренції та узгоджених дій між замовниками та постачальниками [110]. Це вказує на необхідність подальшого вдосконалення не лише технічних, але й нормативних аспектів платформи ProZorro, зокрема щодо автоматизації сигналів ризику, процедур їх перевірки й зворотного зв'язку.

І.І. Петрова зазначає, що механізм моніторингу публічних закупівель, здійснюваних ОМС, є важливою складовою загальної системи фінансового контролю за ефективним, прозорим і законним використанням бюджетних коштів на місцевому рівні. З огляду на особливості децентралізаційної реформи в Україні, яка надала громадам значну фінансову самостійність, зросла й відповідальність за управління публічними ресурсами, включно з проведенням закупівель [181, с. 245]. Відповідно до законодавства, моніторинг закупівель може здійснюватися як зовнішніми органами контролю, так і через внутрішні механізми, організовані безпосередньо в органах місцевого самоврядування.

Зовнішній моніторинг у цій сфері реалізується насамперед ДАСУ, повноваження якої визначені статтею 8 Закону України «Про публічні закупівлі». ДАСУ має право проводити моніторинг на всіх етапах закупівлі, включаючи аналіз документів у системі ProZorro, запити до замовника, звернення громадян, ЗМІ або інші підстави [175]. У разі виявлення порушень ДАСУ готує висновки з рекомендаціями щодо їх усунення, а у разі ігнорування – може ініціювати адміністративну відповідальність або звернення до правоохоронних органів.

Поряд із цим, ОМС мають можливість організовувати внутрішній контроль через створення підрозділів внутрішнього аудиту. Такі підрозділи можуть здійснювати попередній, поточний і наступний контроль за процедурою закупівлі, виявляючи ризики до укладення договору, під час його виконання або після завершення процедури [147]. Однак чинне законодавство не деталізує повноваження цих підрозділів у контексті закупівель, що створює правову невизначеність.

Одним із ключових інструментів забезпечення належного контролю у сфері публічних закупівель, зокрема на рівні ОМС, є система ризик-індикаторів, яка застосовується в межах моніторингу процедур закупівель. Її правову основу становить наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Методики визначення автоматичних індикаторів ризиків, їх переліку та порядку застосування» від 27 вересня 2024 року № 476, яким затверджено Порядок

застосування ризик-індикаторів для виявлення можливих порушень законодавства у сфері публічних закупівель [166].

«Ризик-Індикатори» – це алгоритми, що сигналізують про ймовірність наявності порушення або збільшення ризику його виникнення. Вони не дають однозначного висновку про порушення, але вказують на певні тенденції або неточності, які можуть вимагати уваги [166]. Наприклад, якщо замовник відхилив усіх учасників торгів, окрім одного, це може вказувати на можливу нечесність. Однак, ризик-індикатор сам по собі не є доказом порушення, і детальне дослідження відповідної ситуації є необхідним.

На думку І.І. Литвинчук принцип роботи ризик-індикаторів полягає в автоматизованому зборі та аналізі даних у системі електронних закупівель ProZorro. Їх алгоритми здійснюють скринінг оголошень, тендерної документації, результатів торгів, взаємозв'язків між учасниками, а також історичних шаблонів поведінки замовників. Індикатори формують ранжування за ступенем ризику, що дозволяє ДАСУ оперативно пріоритезувати перевірки [116].

Класифікація ризик-індикаторів поділяється на фінансові, процедурні та поведінкові. Наприклад, індикатор RISK-2-11 сигналізує про безпідставне скасування тендеру, що може свідчити про спробу уникнення конкурентних процедур. RISK-2-15 вказує на закупівлю робіт в одного учасника – типовий маркер недотримання принципу добросовісної конкуренції. Індикатор RISK-1-1 виявляє випадки необґрунтованого застосування переговорної процедури [182].

Практика моніторингу свідчить, що найчастішими порушеннями у закупівлях ОМС є несвоєчасне укладення договорів (RISK-1-16), перевищення строків розгляду пропозицій (RISK-1-7), відхилення економічно вигідної пропозиції (RISK-2-9), а також відмова переможця від підписання договору (RISK-2-16). Додатково аналітика демонструє випадки відхилення двох і більше тендерних пропозицій без належних обґрунтувань (RISK-2-19-1), що створює ризики необ'єктивного вибору постачальника [182].

У 2022 році, згідно з аналітичними даними ДАСУ, значна частина таких індикаторів спрацьовувала щодо закупівель, що здійснювались у сфері будівництва,

харчування, технічного обслуговування. Приклади з практики засвідчують, що у низці територіальних громад спостерігалися випадки формального проведення процедур без фактичного забезпечення конкуренції [173].

Так, у Вінницькій та Одеській областях встановлено використання процедур, які за формою відповідали законодавству, але за змістом – порушували принципи відкритості та добросовісної конкуренції [173].

Окрім того, застосування ризик-індикаторів дозволяє виявляти специфічні порушення, зокрема невідповідність предмета закупівлі класифікаторам (ДК 021:2015), що створює ризики недостовірного декларування предмету закупівлі. Також поширеними є випадки неповного оприлюднення інформації (порушення вимог наказу Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України «Про затвердження Порядку розміщення інформації про публічні закупівлі» від 11 червня 2020 року № 1082), що знижує рівень прозорості процедури [170].

В умовах воєнного стану на перший план виходить проблема неузгодженості ризик-індикаторів з вимогами постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування» від 12 жовтня 2022 року № 1178. Спрощені процедури, застосовані у період воєнного часу, створили законодавчі колізії, що ускладнюють коректне спрацьовування автоматичних індикаторів. У зв'язку з цим виникає потреба в адаптації існуючого переліку ризиків до актуальних умов закупівельного середовища [167].

Серед інших системних порушень, виявлених ДАСУ, є невідповідність тендерної документації вимогам закону, невчасне оприлюднення інформації про закупівлі, внесення змін до договору без достатніх підстав та недотримання процедур скасування тендерів. Часто замовники ухиляються від обов'язку обґрунтування своїх рішень, що створює умови для маніпуляцій.

Висновки, сформовані за результатами моніторингу ДАСУ, дозволяють не лише усувати конкретні порушення, але й накопичувати емпіричну базу для законодавчих ініціатив щодо вдосконалення системи публічних закупівель. Підвищення ефективності ризик-орієнтованого моніторингу можливе через автоматизацію реагування на індикатори ризику, обов'язковість виконання рішень ДАСУ та інтеграцію даних із реєстрами господарських зв'язків, судових рішень, санкцій та реєстрів кінцевих бенефіціарів [86].

Така інтеграція дозволяє не лише своєчасно виявляти потенційно проблемні закупівлі, але й ефективно запобігати шахрайству, змовам та конфліктам інтересів у межах усієї системи публічних закупівель.

У цьому контексті особливе значення набуває застосування результатів моніторингу саме на місцевому рівні, де зосереджена значна частина фінансових ресурсів та реалізується більшість закупівель для потреб громади [27, с. 10]. Для ОМС, які щороку організовують тисячі процедур на десятки мільярдів гривень, наявність ефективного та структурованого механізму моніторингу є критично важливою умовою не лише фінансової стабільності, а й дотримання принципів законності, прозорості та відповідальності у витрачанні публічних коштів.

Т.А. Жадан зазначає, що невід'ємною частиною цього механізму є чітке співвідношення між зовнішнім контролем, що забезпечується державними інституціями, зокрема ДАСУ, та внутрішнім контролем, який реалізується самими ОМС [80, с. 846]. Лише завдяки злагодженій взаємодії цих складових можливо досягти балансу між автономією місцевого самоврядування та потребою у незалежному контролі. Зовнішній контроль, представлений діяльністю ДАСУ, у 2023 році охопив понад 26 тис. процедур, з яких у 37% випадків було виявлено порушення [86].

Згідно зі щорічними звітами ДАСУ, більшість виявлених порушень у закупівельній діяльності ОМС стосуються таких аспектів, як: невідповідність тендерної документації вимогам законодавства, порушення порядку оцінки тендерних пропозицій, ігнорування критеріїв доброчесної конкуренції, а також поділ предмета закупівлі з метою уникнення проведення відкритих торгів.

На практиці найпоширенішими є порушення, пов'язані з несвоєчасним оприлюдненням тендерної документації, недостатнім строком для подання пропозицій, відхиленням вигідніших за ціною пропозицій без належного обґрунтування. Типовими прикладами стали: завищення очікуваної вартості закупівлі, обмеження конкуренції, укладання прямих договорів без обґрунтування. На прикладі міста Львова було виявлено закупівлю на суму понад 8 млн грн без належного технічного завдання, що стало підставою для направлення матеріалів до правоохоронних органів. У Хмельницькому встановлено факт поділу закупівлі на частини, аби уникнути проведення відкритих торгів [86].

Окремої уваги заслуговують випадки, коли ОМС не реагують належним чином на зауваження ДАСУ, що свідчить про потребу посилення механізмів примусового виконання висновків контролюючого органу.

Аналіз регіональної практики вказує, що в деяких областях України, зокрема у Закарпатській, Запорізькій та Чернівецькій, рівень виявлених порушень у закупівлях ОМС є вищим за середній по країні. Це пояснюється як браком фахових кадрів у тендерних комітетах, так і відсутністю дієвого внутрішнього аудиту на місцях [129]. Також виявлено, що значна частина виявлених порушень не тягне за собою реального усунення негативних наслідків, що знижує профілактичну функцію контролю.

Водночас внутрішній контроль у більшості громад не функціонує належним чином через відсутність кваліфікованих кадрів, методичних рекомендацій і чітко визначених повноважень. Внутрішній аудит часто зводиться до формального перегляду документів без системного аналізу ризиків або моніторингу тендерного процесу. Аудиторські звіти залишаються внутрішніми й не мають правового впливу на прийняття управлінських рішень. Таким чином, без уніфікації підходів, розширення прав місцевого аудиту та інтеграції з системами ризик-менеджменту ефективність моніторингу залишатиметься обмеженою.

Т.А. Жадан акцентує, що це, у свою чергу, створює ризики нерационального використання бюджетних коштів, а також унеможливорює вчасне виявлення зловживань, що можуть мати системний характер. Недостатність координації між

зовнішніми та внутрішніми контрольними механізмами ускладнює загальну систему управління закупівлями та підриває довіру громадськості до органів місцевого самоврядування [79, с. 165]. Очевидною є потреба у впровадженні комплексного підходу до побудови ефективної моделі внутрішнього контролю, що враховує сучасні ризики, стандарти доброчесності та цифрові можливості.

У цьому контексті актуалізується аналіз чинного правового регулювання, що визначає рамки функціонування системи моніторингу закупівель. Сучасна правова база, зокрема Закон України «Про публічні закупівлі», формалізує загальні принципи та інструменти здійснення моніторингу. Водночас аналіз практики свідчить про низку системних проблем, які перешкоджають реалізації цілей моніторингу на місцевому рівні. А.О. Клименко зазначає, що передусім це стосується невизначеності меж повноважень органів, що здійснюють моніторинг, зокрема ДАСУ та внутрішніх органів контролю ОМС [98, с. 102]. Часто спостерігається дублювання функцій або, навпаки, прогалини у сфері повноважень, що призводить до формального підходу до контролю.

Ще однією проблемою є недостатній рівень професійної підготовки посадових осіб, які відповідають за проведення закупівель та забезпечення дотримання законодавства. У більшості ОМС відсутні фахівці, що мають спеціалізовані знання у сфері публічних закупівель, що ускладнює взаємодію із контролюючими органами та підвищує ризики правопорушень.

Крім того, існує проблема обмеженого доступу громадськості до інформації щодо результатів моніторингу, що суперечить принципам відкритості та прозорості [208]. Нерідко місцеві ради або виконавчі органи не оприлюднюють вчасно або повністю інформацію про виявлені порушення, їх усунення чи притягнення винних осіб до відповідальності. Це знижує довіру до системи публічних закупівель і зменшує ефективність громадського контролю.

Також актуальним залишається питання цифровізації процесів моніторингу. Попри впровадження системи Prozorro, багато процесів перевірки здійснюються в ручному режимі, що відкриває можливості для суб'єктивного втручання, помилок та затягування процедур [208]. Автоматизація процесів аналізу закупівель могла б

суттєво підвищити ефективність контролю та зменшити навантаження на аудиторські служби.

З правової точки зору необхідно також звернути увагу на недосконалість норм, які регулюють підстави та процедури здійснення моніторингу. Наприклад, чинне законодавство не передбачає чітких критеріїв для вибору процедур, що підлягають моніторингу, що відкриває можливості для зловживань або вибіркового підходу. Відсутність єдиної методології моніторингу також ускладнює процес уніфікації практики застосування законодавства. Усе це створює ситуацію правової невизначеності, коли одна й та сама норма може трактуватися по-різному як замовниками, так і контролюючими органами [20]. Як наслідок – зростає кількість конфліктів, що набувають юридичного характеру та потребують судового вирішення. Особливо загострюється проблема в умовах, коли результати моніторингу впливають на реалізацію закупівельних процедур, репутацію учасників або призводять до фінансових санкцій.

У цьому контексті не можна залишити поза увагою надзвичайно важливий вимір – судову практику, що поступово формується навколо спорів, пов'язаних із моніторингом публічних закупівель. Саме вона дозволяє не лише конкретизувати межі дії відповідних норм, а й оцінити ефективність правозастосовного механізму в умовах реального функціонування системи публічних закупівель.

Однією з найактуальніших проблем сучасного правозастосування у сфері публічних закупівель є питання судового оскарження результатів моніторингу закупівель, здійсненого відповідними контролюючими органами, зокрема ДАСУ. У контексті правової реформи, спрямованої на забезпечення прозорості та ефективності витрачання бюджетних коштів, аналіз стану судової практики у цій сфері є ключовим для розуміння ефективності функціонування механізму контролю та забезпечення прав учасників закупівель [17].

Судові справи, пов'язані з результатами моніторингу, найчастіше стосуються оскарження висновків контролюючого органу про виявлені порушення, а також вимог щодо усунення таких порушень. Важливо зазначити, що у багатьох випадках замовники публічних закупівель або постачальники вважають висновки

необґрунтованими, неправомірними або такими, що суперечать нормам Закону України «Про публічні закупівлі» та іншим нормативним актам [17]. Це спричиняє хвилю судових позовів, які формують неоднозначну та інколи суперечливу судову практику.

Судова практика у сфері моніторингу демонструє низку системних проблем. По-перше, спостерігається відсутність єдності в підходах судів щодо допустимості доказів, які використовуються під час моніторингу, особливо якщо йдеться про електронні документи або технічні дані з системи Prozorro. По-друге, суди нерідко ухвалюють рішення про визнання висновків ДАСУ незаконними через порушення процедурних норм, що підриває довіру до результатів моніторингу [20].

Ще однією проблемою є питання строків розгляду таких справ. Зважаючи на те, що закупівлі мають чітко регламентовані часові рамки, затягування судового процесу часто робить безрезультатними навіть позитивні для позивача рішення. Це створює правовий вакуум, у межах якого не забезпечується оперативне поновлення порушених прав.

Крім того, суттєвою є проблема публічності та доступності інформації про стан судових справ у цій сфері. Хоча Єдиний державний реєстр судових рішень містить значний обсяг інформації, її систематизація та аналітична обробка залишається викликом як для правників, так і для науковців. Відсутність узагальненої практики з боку Верховного Суду України також ускладнює формування сталої правової позиції з окремих спірних питань, таких як правова природа висновку про моніторинг або межі дискреції контролюючого органу [20].

Е.С. Дмитренко зазначає, що у сфері моніторингу публічних закупівель дедалі частіше порушуються питання про відповідність адміністративного процесу загальним принципам верховенства права, зокрема принципу юридичної визначеності. Наприклад, у багатьох випадках рішення ДАСУ не містять належного обґрунтування, що є предметом критики з боку судів, проте не змінює загальної ситуації – формалізм у висновках і надмірна свобода трактування норм призводять до правової невизначеності [71, с. 315].

Аналіз судової практики у сфері моніторингу публічних закупівель ОМС свідчить про потребу вдосконалення як правового регулювання самого механізму моніторингу, так і процесуального законодавства, що регулює порядок оскарження результатів такого контролю. Зокрема, доцільним є:

- встановлення чітких процесуальних стандартів формування висновків про моніторинг;
- визначення єдиної судової юрисдикції для розгляду спорів у цій сфері;
- створення єдиної бази судової аналітики щодо результатів моніторингу;
- забезпечення автоматизації доступу до інформації про судові справи через інтеграцію з електронною системою закупівель.

Отже, механізм моніторингу публічних закупівель, здійснюваних ОМС, є критично важливим елементом у системі забезпечення прозорості, ефективності та законності використання публічних фінансів. Наявна правова база, сформована переважно навколо Закону України «Про публічні закупівлі» та підзаконних нормативно-правових актів, хоча й створює загальні рамки для реалізації функцій моніторингу, все ж виявляє низку системних прогалин, які потребують негайного нормативного та практичного врегулювання.

Зокрема, існує колізія у визначенні об'єкта моніторингу, що дозволяє замовникам уникати контролю шляхом класифікаційних маніпуляцій. Відсутність єдиної методології та критеріїв вибору процедур для перевірки, низький рівень кваліфікації уповноважених осіб у громадах, а також недосконалість внутрішніх аудитів суттєво знижують ефективність системи моніторингу. Особливо актуальною є потреба у зміцненні внутрішнього контролю шляхом уніфікації підходів, надання методичних рекомендацій та розширення повноважень місцевих аудитів.

Статистичні дані засвідчують, що саме ДАСУ є основним суб'єктом, який ініціює перевірки, а також забезпечує виявлення ключових порушень. Проте результати судової практики вказують на потребу у вдосконаленні адміністративного та процесуального аспектів функціонування моніторингу, оскільки значна кількість висновків ДАСУ визнаються судами незаконними через

порушення процедури. Водночас, строк розгляду справ та відсутність єдиного підходу до трактування доказової бази знижує ефективність захисту прав суб'єктів публічних закупівель.

Сучасна система ризик-індикаторів є перспективним інструментом для виявлення аномалій у закупівельному процесі, проте її алгоритми потребують адаптації до умов воєнного стану та правового режиму закупівель, що діє в цей період. Водночас інтеграція даних із зовнішніми реєстрами дозволила б посилити аналітичну функцію системи та забезпечити автоматизоване реагування на виявлені ризики.

Таким чином, ефективне правове регулювання механізму моніторингу закупівель на місцевому рівні потребує комплексного підходу, що включає удосконалення законодавства, підвищення ролі внутрішнього аудиту, забезпечення прозорості судових процедур та цифрову інтеграцію всіх етапів моніторингу із сучасними інформаційними системами.

Висновки до першого розділу

1. Проведене теоретико-правове дослідження фінансово-правової відповідальності ОМС дозволило сформулювати цілісне уявлення про її правову природу, сутність, функції та місце у системі юридичної відповідальності. Як підтверджено аналізом, фінансово-правова відповідальність є самостійним різновидом юридичної відповідальності, що має власні характерні ознаки, специфіку застосування, а також виконує унікальну функціональну роль у механізмі фінансового регулювання та охорони публічних фінансів.

2. Особливу увагу слід звернути на дискусійність наукових позицій щодо природи та самостійності цього виду відповідальності. Водночас обґрунтована наявність виокремленого інституту фінансово-правової відповідальності базується на сукупності критеріїв: спеціальний предмет і метод фінансового права, специфіка правопорушень, особливості суб'єктного складу, види санкцій, що застосовуються у межах галузі. Фінансово-правові санкції є виключно майновими за своєю

природою, переважно виражаються у формі штрафів, пені або примусового відшкодування збитків та мають на меті захист публічного інтересу.

3. Незважаючи на наявність законодавчих норм, що передбачають застосування санкцій, сам інститут фінансово-правової відповідальності не має чіткого визначення та кодифікованої нормативної форми. Це знижує ефективність захисту інтересів держави, громади та суб'єктів господарювання, створює умови для неоднозначного трактування норм, і, як наслідок, – правову невизначеність.

4. Виходячи з аналізу правової основи фінансово-правової відповідальності ОМС в Україні, слід відзначити негативний аспект розпорошеності положень стосовно притягнення ОМС до фінансово-правової відповідальності у різних нормативно-правових актах. Дана розпорошеність є першою причиною того, що фінансові правопорушення у діяльності ОМС є доволі поширеною практикою. Це свідчить про необхідність оновлення чинного законодавства, а також систематизації його положень. Зокрема, вважаємо за доцільне закріпити у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» поняття фінансово-правової відповідальності ОМС, чітко окреслити підстави її настання, механізм притягнення до відповідальності, санкції фінансово-правової відповідальності, які можуть бути застосовані до ОМС, а також законодавчо закріпити механізм контролю за виконанням рішень уповноважених державних органів стосовно притягнення до фінансово-правової відповідальності ОМС.

5. Фінансово-правова відповідальність ОМС є юридичним інструментом захисту фінансової дисципліни у сфері управління бюджетними коштами. Її впровадження ґрунтується як на загальних принципах права (законність, індивідуалізація, справедливість, презумпція невинуватості), так і на галузевих – таких як цільове використання бюджетних коштів, публічність, об'єктивність реагування, превентивність. Це дозволяє інтегрувати її до загальної системи забезпечення фінансової безпеки як на загальнодержавному, так і на локальному рівнях.

6. Фінансово-правова відповідальність є ключовим аспектом забезпечення фінансової безпеки держави. Шляхом аналізу фінансово-правової

відповідальності ОМС було встановлено, що основною загрозою фінансовій безпеці нашої держави є скоєння ОМС фінансових правопорушень, зумовлене недосконалістю законодавства у фінансовій сфері. Зважаючи на це, ефективні заходи фінансово-правової відповідальності є необхідними фактором забезпечення та гарантування фінансової безпеки держави. Виходячи з цього, слід відзначити необхідність реформування нормативного забезпечення фінансово-правової відповідальності. Тільки шляхом його реформування можна створити досконалий та ефективний механізм фінансово-правової відповідальності, який буде спрямовуватись на забезпечення фінансової безпеки, а також сприятиме захисту від протиправних посягань фінансової системи, відшкодуванню заподіяної правопорушенням шкоди, покаранню винних та попередженню вчинення фінансових правопорушень.

7. У розрізі ОМС важливо зазначити, що, з огляду на зростання їх фінансової самостійності в умовах децентралізації, виникає потреба у чіткому нормативному регулюванні заходів відповідальності за порушення фінансового законодавства. Представлені у дослідженні законодавчі положення – як Конституції, так і спеціального законодавства (БКУ, ПКУ, Закону «Про місцеве самоврядування в Україні») – підтверджують розрізненість і фрагментарність правового регулювання відповідальності в цій сфері.

8. Фінансово-правова відповідальність ОМС виконує подвійну функцію: вона є не лише каральним заходом, але й стимулом для правомірної поведінки, інструментом забезпечення прозорості та публічності управлінських рішень, прийнятих органами місцевої влади. Належне правове закріплення відповідальності сприятиме зміцненню правового порядку в сфері публічних фінансів, зниженню рівня фінансових правопорушень, а також забезпеченню довіри громадян до місцевих органів влади.

9. Механізм моніторингу публічних закупівель відіграє ключову роль у забезпеченні законності та прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні. З огляду на обмеженість місцевих бюджетів і зростаючу фінансову автономію

громад, ефективність цього механізму має подвійне значення – як інструмент правового контролю, так і засіб оптимізації використання публічних ресурсів.

10. Чинне законодавство України лише частково формалізує підстави, процедури та критерії здійснення моніторингу, що створює значну правову невизначеність. Відсутність уніфікованої методології аналізу, критеріїв вибору об'єктів моніторингу та механізмів правового впливу на порушників призводить до вибіркості контролю, формального підходу з боку як зовнішніх, так і внутрішніх органів, а також знижує ефективність управлінських рішень у сфері закупівель.

11. Існуюча практика виявляє потребу в оновленні нормативно-правової бази шляхом чіткої регламентації функціональних повноважень контролюючих органів. Зокрема, необхідне чітке розмежування ролі ДАСУ та внутрішніх органів контролю ОМС для уникнення дублювання або прогалин у сфері моніторингу, а також розширення інструментарію для автоматизованої аналітики на базі ризик-індикаторів.

12. Моніторинг у сфері публічних закупівель має бути інтегрований із загальнодержавними інформаційними ресурсами, включаючи реєстри судових рішень, санкцій, господарських зв'язків і бенефіціарів. Це дозволить забезпечити своєчасне виявлення порушень, мінімізувати корупційні ризики та закласти підґрунтя для подальшого розвитку законодавчих ініціатив у сфері фінансового контролю на місцевому рівні.

РОЗДІЛ 2. АКТУАЛЬНІ АСПЕКТИ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

2.1. Поняття, ознаки та склад фінансового правопорушення органів місцевого самоврядування як підстави фінансово-правової відповідальності

Сучасний етап розвитку фінансової системи України, в умовах глибоких економічних і правових трансформацій, висуває підвищені вимоги до ефективності публічного управління, особливо на місцевому рівні. З огляду на реформу децентралізації, яка істотно розширила фінансову автономію ОМС, питання правового регулювання їхньої фінансової діяльності набуває особливої ваги. При цьому невід'ємною складовою функціонування цієї системи є забезпечення відповідальності ОМС за допущені правопорушення, що мають фінансову природу.

Фінансове правопорушення як явище постає у вигляді специфічного порушення норм фінансового законодавства, що посягає на публічні інтереси держави у сфері фінансів. У випадку з ОМС мова йде про порушення, які мають масштабний ефект на публічні бюджети, розподіл ресурсів, а отже – на рівень добробуту громад та реалізацію соціальних програм [108, с. 214].

С.О. Ніщина зазначає, що фінансові правопорушення ОМС охоплюють широкий спектр діянь – від неналежного використання бюджетних коштів до свідомого заниження надходжень, нецільового використання субвенцій, допущення порушень у сфері публічних закупівель, фінансових зобов'язань та обліку [134, с. 9]. Проблема ускладнюється тим, що чинне законодавство залишається фрагментарним і не містить єдиного визначення поняття «фінансове правопорушення», що породжує правову невизначеність і ускладнює правозастосування.

В науковій доктрині фінансове правопорушення визнається першоосновою юридичної відповідальності у сфері публічних фінансів. Водночас, саме по собі воно залишається недостатньо дослідженим із точки зору його складу, ознак,

суб'єктного складу, об'єкта і суб'єктивної сторони, що унеможлиблює формування системного підходу до притягнення ОМС до відповідальності.

У науковій доктрині склалось ряд підходів до розуміння поняття фінансового правопорушення вчиненого ОМС. Л.А. Уртаєва визначає фінансове правопорушення як врегульоване фінансово-правовою нормою порушення порядку мобілізації, розподілу та використання централізованих та децентралізованих фондів коштів, за яке законодавством передбачено юридичну відповідальність [207, с. 397]. Її підхід акцентує увагу на нормативно-правовій регламентації фінансових процесів та відповідальності за їх порушення.

Тоді як Д.В. Кобелька розглядає фінансове правопорушення як діяння (дію чи бездіяльність) деліктоздатного суб'єкта, яке є суспільно шкідливим або небезпечним, винним, протиправним та спрямованим на порушення приписів фінансового законодавства. Він зазначає, що фінансове правопорушення ОМС пов'язане з правовим регулюванням мобілізації, розподілу та використання централізованих і децентралізованих фондів коштів [99, с. 196]. У цьому підході особлива увага приділяється суспільній шкідливості діяння та його впливу на фінансові відносини.

А.Ю. Нестеренко трактує фінансове правопорушення як протиправне винне діяння (дію або бездіяльність) колективного або індивідуального суб'єкта правовідносин у сфері фінансової діяльності держави або муніципальних органів влади, за яке законодавством передбачена фінансова відповідальність у вигляді фінансових санкцій [133, с. 93]. Цей підхід зосереджується на суб'єктах правопорушення та виділяє фінансові санкції як основний вид відповідальності.

К.О. Дубова визначає фінансове правопорушення ОМС як суспільно шкідливе, винне, протиправне діяння (дію чи бездіяльність) деліктоздатного суб'єкта, що порушує врегульований правовими нормами порядок формування, розподілу та використання публічних фондів коштів, за яке законодавство встановило юридичну відповідальність [77, с. 38]. У контексті наведеного визначення, що наголошує на суспільній шкідливості, протиправності та юридичній санкціонованості фінансового правопорушення, постає необхідність

ширшого розуміння меж такого явища. Зокрема, важливо розмежовувати фінансові правопорушення як делікти фінансово-правової природи та ті правопорушення, що набувають ознак злочину і регулюються кримінальним законодавством. У практиці правозастосування, зокрема у випадках, пов'язаних із діяльністю ОМС, часто фіксується перетин між адміністративною і кримінальною відповідальністю у сфері публічних фінансів. Це свідчить про потребу доктринального осмислення взаємозв'язку між фінансовими деліктами та фінансовими злочинами.

Актуальним постає питання класифікації та систематизації правопорушень, що стосуються фінансової сфери. Оскільки не всі діяння, що порушують фінансову дисципліну, мають однаковий правовий характер і однакову суспільну небезпеку, наукова думка закономірно звертається до аналізу сукупності злочинів, які, за своєю природою та спрямованістю, можуть бути віднесені до фінансових. У цьому контексті логічним є перехід до дослідження поняття «фінансові злочини», що розширює рамки правового аналізу та дозволяє охопити весь спектр суспільно небезпечних діянь у фінансовій сфері, в тому числі й тих, що безпосередньо стосуються функціонування місцевих фінансів.

А.Й. Іванський підкреслює, що сутнісною ознакою будь-якого протиправного діяння, в тому числі фінансового, є порушення встановлених правовими нормами заборон або невиконання обов'язків, передбачених нормативно-правовими актами, актами правозастосування чи договорами, укладеними на їх основі [91, с. 355]. Протиправною вважається будь-яка дія чи бездіяльність, що прямо суперечить нормам чинного законодавства. Прикладом можуть слугувати незаконні валютні операції, зокрема обмін або використання валютних цінностей без передбаченої законом ліцензії, що порушують вимоги, встановлені Законом України «Про валюту і валютні операції».

Отже, фінансові правопорушення охоплюють як дії, що суперечать законодавчим заборонам, так і невиконання прямих юридичних зобов'язань, що регулюють порядок розпорядження публічними коштами та іншими фінансовими ресурсами. Особливо це стосується суб'єктів публічної влади, зокрема ОМС, які

зобов'язані діяти виключно в межах закону та з дотриманням принципів цільового, ефективного й прозорого управління фінансовими ресурсами.

У результаті аналізу доктринальних і нормативних підходів можна узагальнити, що фінансове правопорушення ОМС слід трактувати як винне, суспільно шкідливе діяння або бездіяльність відповідних суб'єктів, що полягає в порушенні встановленого порядку формування, розподілу або використання публічних фінансів, зумовленого нормами фінансового законодавства. Формулювання фінансового правопорушення, що має місце з боку ОМС, дає змогу не лише концептуально осмислити саму природу такого явища, але й створити основу для детальної характеристики його юридичних ознак. Адже будь-яке правопорушення, особливо у сфері публічних фінансів, потребує чіткого визначення через ознаки, що дозволяють відмежувати його від інших форм неправомірної поведінки [121].

Саме з метою удосконалення механізмів правозастосування виникає потреба у класифікації сутнісних ознак фінансових правопорушень, які вчиняються ОМС. Така класифікація необхідна не лише для цілей юридичної кваліфікації правопорушення, але й для практичного визначення обсягів відповідальності, розробки ефективних превентивних механізмів, а також для формування судової практики, що ґрунтується на об'єктивних критеріях оцінки діянь у фінансовій сфері.

Наявність ознак фінансового правопорушення виступає тією логіко-правовою конструкцією, що дозволяє перевести теоретичне розуміння делікту у площину конкретної правової реакції держави. У випадку з ОМС, О.Г. Лиска звертає увагу на те, що ця реакція має бути адаптована до їх особливого статусу – суб'єктів публічного права, наділених владними повноваженнями, фінансовою автономією, а відтак – і підвищеною відповідальністю за порушення встановлених норм фінансового регулювання [85].

Фінансові правопорушення, які вчиняються ОМС, мають низку характеристик, що дозволяють їх ідентифікувати, відмежовувати від інших видів деліктної поведінки, а також кваліфікувати у відповідності до норм фінансового та

деліктного законодавства. У науково-правовому аспекті до загальних ознак таких правопорушень, з точки зору Ю.М. Кириченко, що є універсальними для всіх форм юридичної відповідальності, але конкретизуються у сфері фінансових правовідносин, належать такі положення [97, с. 160]:

1. Фінансове правопорушення постає у формі конкретного діяння – дії або бездіяльності – вчиненого безпосередньо уповноваженим колегіальним або виконавчим ОМС в межах або поза межами його повноважень. Таке діяння має юридичне значення лише за умови, що є результатом усвідомленої поведінки органу (його посадових осіб), яка спрямована на реалізацію чи ігнорування вимог фінансового законодавства.

2. Будь-яке фінансове правопорушення ОМС посягає на суспільні фінансові інтереси – насамперед, на принципи законності, ефективності, цільовості й прозорості у сфері формування, розподілу та використання публічних коштів. Таке діяння завдає реальної чи потенційної шкоди державі, громаді або окремим категоріям населення через порушення фінансової дисципліни. Саме суспільна небезпечність обумовлює необхідність встановлення спеціального механізму відповідальності за подібні порушення.

3. Протиправність як порушення фінансово-правових норм. Дана ознака полягає в тому, що поведінка ОМС суперечить нормам чинного фінансового законодавства, які встановлюють порядок та межі допустимої діяльності у сфері управління публічними фінансами. Це може бути як пряме порушення норм матеріального фінансового права (наприклад, порушення БКУ), так і недотримання процесуальних вимог щодо складання, виконання, звітності чи аудиту бюджету, здійснення закупівель, адміністрування податків тощо.

4. Особливістю таких правопорушень є те, що вони тягнуть за собою настання спеціального виду юридичної відповідальності – фінансово-правової, яка має виключно майновий характер і реалізується здебільшого в адміністративному (позасудовому) порядку. Це можуть бути заходи стягнення, відшкодування шкоди, фінансові санкції, зупинення операцій з бюджетними коштами тощо, що застосовуються контролюючими або уповноваженими органами.

Окрім загальних рис, що притаманні всім видам правопорушень, фінансові правопорушення, вчинювані ОМС, мають низку спеціальних ознак, які дозволяють відмежувати їх від інших деліктів у системі публічного права. Ці ознаки визначають галузеву специфіку відповідного правопорушення, його предметну належність, коло с уб'єктів і нормативну визначеність, а саме [210]:

1. Об'єктом посягання у випадку фінансових правопорушень ОМС виступають охоронювані законом суспільні відносини, що виникають у процесі формування, розподілу та використання публічних фінансів. Це, зокрема, відносини у сфері оподаткування, бюджетного процесу, державного та місцевого кредитування, фінансового контролю, валютного регулювання, а також здійснення як готівкових, так і безготівкових розрахунків.

2. Фінансово-правовий делікт, що вчиняється ОМС, завжди має предметну спрямованість на публічні грошові ресурси. Це можуть бути як бюджетні кошти, так і інші обов'язкові платежі (податки, збори), що відповідно до законодавства повинні бути мобілізовані, розподілені або використані з дотриманням встановлених фінансових правил. Правопорушення полягає у неправомірному втручанні в обіг таких коштів, включаючи їх нецільове використання, приховування, затримку, або ж спотворення бюджетної звітності.

3. Фінансові правопорушення ОМС мають чітко окреслену правову основу. Вони передбачені у відповідних положеннях БКУ, ПКУ, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також у ряді підзаконних нормативно-правових актів. У кожному випадку передбачається відповідальність, яка може реалізовуватися у формі фінансових санкцій, бюджетних обмежень або адміністративно-фінансових заходів впливу [171].

4. Корислива мотивація правопорушника. Однією з особливостей деліктної поведінки ОМС у сфері публічних фінансів є наявність корисливої мети – забезпечення незаконного фінансового збагачення органу або набуття матеріальних переваг (прямих або опосередкованих). В окремих випадках така мотивація реалізується шляхом заниження податкових зобов'язань, свідомого

порушення умов публічних закупівель, маніпуляцій з видатками місцевих бюджетів.

5. Особливістю фінансового правопорушення є те, що суб'єктом є не фізична особа, а публічний суб'єкт – ОМС як юридична особа публічного права, що діє через уповноважені колегіальні чи виконавчі органи. Це зумовлює специфіку притягнення до відповідальності, адже йдеться не про кримінальну чи адміністративну відповідальність посадових осіб, а про майнову відповідальність самого органу в рамках фінансово-правових процедур.

6. Виявлення та фіксацію правопорушень, а також ініціювання процедури притягнення ОМС до відповідальності здійснюють спеціально уповноважені органи державної влади. Це, насамперед, ДАСУ, органи Державної казначейської служби, а також податкові органи, які діють у межах своїх контрольних повноважень. У разі систематичних чи значних порушень до процесу можуть залучатися правоохоронні органи та судові інституції.

Перераховані ознаки фінансового правопорушення ОМС у своїй сукупності утворюють описове поняття фінансового правопорушення, вчиненого ОМС. Воно фіксує загальні зовнішні ознаки фінансового правопорушення ОМС, що у процесі дослідження дозволяє уникнути повторів, скеровує увагу на висвітлення суті даного суспільного явища в цілому та його специфіки зокрема. Проте, після аналізу чинного законодавства, яким врегульовуються суспільні відносини у сфері фінансової діяльності ОМС, дає можливість зробити висновок, що норми діючого фінансового законодавства не визначають усі виділені ознаки фінансового правопорушення, вчиненого ОМС.

Слід приділити увагу й думці Л.Ю. Шевцову, який вважає за доцільне до проблематики визначення фінансового правопорушення, вчиненого ОМС, підходити з врахуванням складу такого правопорушення, який є сукупністю ознак, що дозволяють вважати те чи інше діяння (дію чи бездіяльність) ОМС фінансовим правопорушенням [109].

С.Є. Батиров визначає, що склад фінансового правопорушення – це нормативно вибудована юридична модель характерних рис винного протиправного

діяння, яким порушуються фінансово-правові норми та за яке встановлюється фінансово-правова відповідальність [211].

За наявного складу фінансового правопорушення його кваліфікують саме як фінансове та лише тоді застосовують до ОМС як порушника фінансово-правові санкції. Це означає, що основна юридична підстава для притягнення ОМС як суб'єкта фінансових правовідносин до фінансово-правової відповідальності – це присутність у його протиправному винному діянні сукупності суб'єктивних та об'єктивних ознак.

Закріпленість таких ознак є законодавчо визначеною. Кваліфікація неправомірного діяння зводиться до аналізу та зіставлення неправомірної поведінки з вимогами правових норм. Це дає змогу визначити чи є в діяннях ОМС ознаки складу конкретного фінансового правопорушення [211].

У контексті реалізації фінансово-правової відповідальності надзвичайно важливим є розмежування понять фактичної та юридичної підстави відповідальності, що у сукупності становлять правову конструкцію, яка дозволяє легітимно застосовувати до правопорушника передбачені законом заходи примусу [211].

Фактичною підставою фінансово-правової відповідальності виступає вчинене правопорушення, тобто конкретне діяння – дія або бездіяльність, що об'єктивно порушує норми фінансового законодавства і викликає юридичні наслідки у вигляді застосування санкцій. Йдеться про наявність складу фінансового правопорушення, який у фінансово-правовій науці трактується як сукупність юридично значущих ознак, що дозволяють кваліфікувати діяння як таке, що посягає на встановлений фінансовий порядок [211]. До таких ознак належать: суспільна шкідливість (небезпечність) діяння, що посягає на публічні інтереси у сфері фінансів; протиправність, що виявляється у невідповідності діяння приписам чинного законодавства; а також винність, що передбачає наявність психічного ставлення суб'єкта до вчиненого діяння у формі умислу або необережності.

С.О. Козуліна зазначає, що юридичною підставою фінансово-правової відповідальності є норма права, яка передбачає санкцію за вчинення того чи іншого

виду фінансового правопорушення, а також встановлює умови та порядок її застосування. Іншими словами, юридична підстава – це нормативна регламентація відповідальності, що включає визначення складу правопорушення, способу виявлення та фіксації факту порушення, процедури прийняття рішення про відповідальність і порядок виконання рішень контролюючих органів [103, с. 40].

Узгодження фактичної та юридичної підстави забезпечує легітимність фінансово-правової відповідальності як виду державного примусу. Факт вчинення правопорушення має бути не лише встановлений, а й процесуально оформлений відповідно до вимог законодавства уповноваженим органом, що надає діянню юридичного статусу порушення і запускає механізм притягнення суб'єкта до відповідальності [113, с. 30]. Тобто наявність складу правопорушення (факт) не породжує автоматичного застосування санкцій без наявності правової норми (право), яка дозволяє це зробити відповідно до закону.

Враховуючи викладене, очевидним стає той факт, що лише на основі чітко ідентифікованого складу правопорушення можна говорити про правомірність притягнення до фінансово-правової відповідальності. Саме склад правопорушення, як комплексна юридична конструкція, виконує ключову роль у процесі кваліфікації порушення, а відтак – і у реалізації принципу юридичної визначеності. У цьому контексті важливо не лише встановити сам факт порушення, але й надати йому правильну правову оцінку, яка дозволяє індивідуалізувати міру юридичної відповідальності. Це виводить на перший план аналіз значення складу фінансового правопорушення як основного юридичного критерію для застосування санкцій та відновлення фінансової законності.

К.Е. Косяченко підкреслює, що значення складу правопорушення полягає у декількох важливих аспектах. Першим із них є дотримання принципів законності та обґрунтованості, що полягає у встановленні юридичної відповідальності суб'єкта фінансового права з урахуванням принципів законності та обґрунтованості. Це забезпечує справедливість і відповідність правових норм під час застосування санкцій [111, с. 68].

Чітке розмежування правомірного і неправомірного діяння. Завдяки складу правопорушення можна чітко визначити, яке діяння суб'єкта фінансового права є правомірним, а яке – неправомірним. Це допомагає уникнути неправомірного переслідування та забезпечує захист прав та свобод суб'єктів фінансових відносин.

У системі юридичної відповідальності поняття складу правопорушення має фундаментальне значення, оскільки саме на його основі здійснюється кваліфікація діяння, визначення його характеру, ступеня суспільної небезпеки, а відтак – і обґрунтування юридичних наслідків. Склад фінансового правопорушення, як концептуально-правова категорія, дозволяє чітко відмежувати одне порушення фінансового законодавства від іншого, забезпечуючи не лише точність правозастосування, а й індивідуалізацію заходів відповідальності. Це особливо актуально у випадках, коли йдеться про ОМС як суб'єктів публічного фінансового управління.

В.М. Прасюк підкреслює, що зважаючи на традиційну для юриспруденції структуру складу правопорушення, яка вибудовується за «суб'єктно-об'єктним» принципом і включає також об'єктивну та суб'єктивну сторони, розглянемо детальніше об'єкт як одну з його складових, застосовуючи її до специфіки фінансових правопорушень ОМС [156].

Під об'єктом правопорушення у фінансовому праві слід розуміти охоронювані законом суспільні відносини, що виникають у сфері публічних фінансів і на які спрямована протиправна, суспільно шкідлива, винна поведінка суб'єкта правопорушення. Така поведінка створює загрозу порушення або безпосередньо завдає шкоди цим відносинам, що підриває сталість, передбачуваність і правову визначеність у сфері фінансової діяльності органів публічної влади [205, с. 234].

Об'єкт правопорушення, вчиненого ОМС, може бути структурований на трьох рівнях. Загальний об'єкт – це встановлений у законодавстві правопорядок здійснення фінансової діяльності держави та її суб'єктів, включно з принципами законності, прозорості, ефективності, цільового використання бюджетних ресурсів

[205, с. 234]. Порушення цього рівня об'єкта має системний характер і ставить під сумнів фінансову дисципліну як елемент національної безпеки.

Родовий об'єкт – це конкретизовані сфери фінансової діяльності, в межах яких ОМС здійснює свої повноваження [205, с. 235]. До них належать: бюджетна діяльність, податкова політика на місцевому рівні, діяльність у сфері місцевих запозичень, валютні операції у випадках, передбачених законом, а також адміністрування окремих фінансових інструментів.

Безпосередній об'єкт – це чітко визначені правила або процедури, що регулюють конкретні фінансові операції, зокрема: порядок здійснення касових операцій; правила ведення бухгалтерського обліку та звітності; механізми сплати податків, зборів і платежів; правила використання та обліку бюджетних коштів; вимоги до фінансових гарантій при проведенні закупівель тощо [205, с. 235].

В.О. Кібець підтвердує, що такий підхід до структурування об'єкта правопорушення дозволяє не лише точніше ідентифікувати спрямованість протиправного діяння, але й визначити рівень його впливу на систему публічного фінансового управління. У свою чергу, це є ключовим фактором у формуванні відповідного виду фінансово-правової відповідальності та у побудові ефективного механізму правового реагування [54, с. 103].

Розуміння об'єкта правопорушення суб'єкта фінансового права дозволяє розкрити соціальну сутність такого правопорушення, визначити його суспільно небезпечні (шкідливі) наслідки, та правильно кваліфікувати протиправні дії суб'єкта фінансового права. Це також допомагає відмежувати їх від суміжних правопорушень, забезпечуючи більш точне та ефективне правове регулювання і захист охоронюваних законом цінностей.

Належне осмислення об'єкта фінансового правопорушення, вчиненого ОМС, створює методологічну базу для подальшого дослідження інших складових його складу. Особливе значення в цьому контексті має аналіз об'єктивної сторони правопорушення, оскільки саме вона є зовнішнім проявом протиправної поведінки суб'єкта. Об'єктивна сторона дозволяє визначити характер дії або бездіяльності, її фактичні обставини, наявність шкідливих наслідків, а також встановити причинно-

наслідковий зв'язок між вчиненим діянням і результатом. Усе це є необхідною передумовою для юридичної оцінки правопорушення та прийняття правозастосовних рішень.

Об'єктивна сторона – вчинена ОМС умисна дія чи бездіяльність, а також наявність шкідливих наслідків, що перебувають у причинно-наслідковому зв'язку із діянням ОМС. Діяння представляє собою конкретний свідомий і вольовий акт поведінки відповідального суб'єкта фінансового права, що завдає або може завдати шкоди фінансовим інтересам суспільства, держави або окремих осіб [205, с. 240]. До ознак діяння належить створення загрози або реальне завдання шкоди охоронюваним законом інтересам та діяння безпосередньо порушує чинні правові норми.

На підставі викладеного, варто поглиблено зосередитися на юридичному аналізі форм прояву суспільно шкідливого діяння з боку ОМС, що є ключовим елементом у складі фінансового правопорушення. Розкриття природи таких діянь вимагає системного підходу, який дозволяє не лише окреслити межі відповідальності відповідного суб'єкта, але й деталізувати механізми впливу його поведінки на публічні фінанси та інтереси, що охороняються законом. У цьому контексті доречно виокремити форми прояву протиправної активності, які за своєю суттю можуть проявлятися у різних вольових актах, зокрема шляхом активної дії або навпаки – через утримання від вчинення певних дій, попри обов'язок їх виконати.

Формами суспільно шкідливого діяння є дія та бездіяльність. Дія – активна, свідома, суспільно небезпечна (шкідлива) та протиправна поведінка, як приклад: нецільове використання бюджетних коштів, порушення правил заповнення податкових декларацій, порушення правил ведення касових операцій, приховування або заниження об'єкта оподаткування. Тоді як, бездіяльність – пасивна форма поведінки суб'єкта фінансового права, коли він свідомо утримується від дій, які був зобов'язаний або міг вчинити за даних конкретних обставин, що призводить до заподіяння або загрози заподіяння шкоди фінансовим відносинам, наприклад: неподання або несвоєчасне подання податкових декларацій до

податкових органів, неоприбуткування або неповне оприбуткування готівки у касах [206, с. 10].

Ознакою об'єктивної сторони правопорушення у сфері фінансового права є суспільно небезпечні (шкідливі) наслідки, які можуть бути прямо вказані в правовій нормі або впливати з її змісту (матеріальний склад правопорушення), або бути відсутніми (формальний склад правопорушення).

Фінансові правопорушення ОМС переважно завдають матеріальної шкоди, коли бюджети та інші фонди коштів недоотримують доходи, що, своєю чергою, не дозволяє спрямовувати фінансування на економічні, соціальні та інші програми у належних обсягах. Це призводить до дезорганізації порядку мобілізації, розподілу та використання публічних фондів коштів.

К.О. Дубова зазначає, що несвоєчасне прийняття або неприйняття законних, але неефективних рішень ОМС у сфері фінансової діяльності також завдає шкоди. Тому можна вважати виправданим застосування юридичної відповідальності до таких органів і осіб навіть за відсутності формальних правопорушень, якщо дії або бездіяльність призвели до недосягнення необхідного результату, недоцільних дій або небажаної поведінки суб'єкта [76, с. 115]. Тому постає необхідність розширеного підходу до розуміння фінансово-правової відповідальності, що охоплює не лише формальні ознаки правопорушення, а й реальні наслідки ухвалених рішень або їх відсутності. Це свідчить про зростання ролі змістовної оцінки управлінської діяльності, яка має здійснюватися з урахуванням як юридичних норм, так і соціально-економічної ефективності прийнятих рішень.

С.О. Козуліна зазначає, що у контексті зростаючої складності публічного управління постає обґрунтована потреба у виокремленні відповідальних суб'єктів, що мають бути підзвітними за негативні наслідки своєї діяльності або бездіяльності [103, с. 40]. У цьому зв'язку надзвичайно актуальним стає питання класифікації суб'єктів фінансово-правових деліктів, що, у свою чергу, вимагає детального аналізу особливостей їх правового статусу, функціонального навантаження, а також специфіки реалізації владних повноважень у межах фінансової юрисдикції. Науковці виділяють індивідуальних та колективних суб'єктів деліктних відносин,

що є цілком виправданим, оскільки між цими групами існують певні особливості [184, с. 232]. Однак питання про віднесення того чи іншого суб'єкта до індивідуальних або колективних залишається дискусійним.

На нашу думку, до індивідуальних суб'єктів деліктних відносин слід віднести фізичних осіб, як резидентів, так і нерезидентів. Колективними суб'єктами є державні органи, ОМС, підприємства, установи та організації всіх форм власності. Водночас варто зазначити, що особливою деліктоздатністю у сфері фінансової діяльності наділені Україна як держава та її адміністративно-територіальні утворення. Така деліктоздатність суттєво відрізняється від деліктоздатності інших суб'єктів фінансового права, зокрема колективних, і потребує окремого розгляду.

Деліктоздатність держави проявляється в ситуаціях, коли вона не виконує свої боргові зобов'язання, зобов'язання з виплати заробітної плати, пенсій, допомог, страхових сум, компенсаційних виплат населенню, відшкодування втрат від знецінення грошових заощаджень в установах Ощадного банку України, а також компенсаційних виплат за заборгованістю за цінними паперами [206, с. 11].

Адміністративно-територіальні одиниці можуть проявляти свою деліктоздатність під час затвердження та виконання місцевих бюджетів, встановлення місцевих обов'язкових платежів, випуску місцевих позик та отримання фінансової допомоги.

О.Д. Новак акцентує, що особлива деліктоздатність представницьких органів державної та місцевої влади визначається їх компетенцією приймати рішення у сфері фінансової діяльності, здійснювати контроль за їх реалізацією, а органи виконавчої влади мають обов'язок виконувати такі рішення [135, с. 130]. Ці органи також повинні нести юридичну відповідальність, коли вони не виконують офіційно взятих на себе зобов'язань, що призводить до завдання шкоди фінансовим інтересам держави або особи. Крім того, представницькі органи державної влади та місцевого самоврядування зобов'язані відповідати за належне здійснення своїх повноважень перед територіальними громадами та виборцями.

Правова природа деліктоздатності таких органів обумовлює необхідність закріплення особливих механізмів відповідальності, які враховують публічно-

правовий статус, колегіальність ухвалення рішень та обмеження щодо втручання в автономію місцевого самоврядування [136, с. 40]. У цьому контексті ключовим є визначення меж відповідальності органу як колективного суб'єкта, а також індивідуалізація відповідальності окремих посадових осіб, які брали участь у прийнятті неправомірного рішення або безпосередньо сприяли його реалізації.

Серед проблем, які виникають у процесі реалізації фінансової відповідальності таких органів, варто виокремити юридичну невизначеність щодо критеріїв оцінки шкоди, заподіяної діями або бездіяльністю представницького органу. У чинному законодавстві відсутні чіткі методики розрахунку збитків, завданих громадам внаслідок неефективного фінансового управління, що ускладнює процес обґрунтування відповідальності в адміністративному або судовому порядку.

Ще однією суттєвою проблемою є інституційна складність процедури притягнення до відповідальності колегіального органу. У разі, якщо неправомірне рішення було ухвалене місцевою радою, постає питання про те, хто саме має бути суб'єктом відповідальності: весь орган у цілому, його керівництво чи конкретні депутати [158]. Відсутність чіткого алгоритму індивідуалізації деліктоздатності в колегіальних структурах спричиняє появу правової безвідповідальності або ж, навпаки, необґрунтоване покладення відповідальності на службовців, які діяли добросовісно та в межах своїх повноважень.

Також вартим уваги є проблема недостатнього нормативного забезпечення реалізації функцій фінансового контролю з боку представницьких органів. У більшості випадків місцеві ради не мають належних структур для здійснення внутрішнього контролю, а функції постійних комісій є формальними та обмеженими. Це створює ситуацію, коли навіть очевидні порушення залишаються поза увагою, що перетворює процес прийняття рішень на безконтрольний.

У практичному вимірі вказані проблеми знаходять своє вираження у численних прикладах необґрунтованого перерозподілу бюджетних коштів, прийняття дефіцитних або непрозорих бюджетів, нецільового використання трансфертів, формального затвердження звітів про виконання бюджетів без

належної перевірки їх фактичного наповнення. Водночас, механізм оскарження таких рішень є ускладненим через специфіку суб'єктного складу – не кожна особа має право оскаржити бюджетне рішення ради, навіть якщо воно порушує публічні інтереси громади.

Проблемним залишається і питання впливу політичних факторів на притягнення до відповідальності ОМС. У реаліях децентралізованої влади рішення щодо застосування санкцій часто мають політичне забарвлення, особливо в умовах конфлікту між місцевими та центральними органами влади [103, с. 40]. Це нівелює принципи об'єктивності, законності та рівності у притягненні до відповідальності. З метою подолання означених проблем доцільно:

1. Законодавчо закріпити юридичні механізми диференціації відповідальності між представницьким органом як колективним суб'єктом та окремими посадовими особами.
2. Розробити методику оцінки фінансової шкоди, спричиненої діями ОМС, що дозволить більш чітко кваліфікувати порушення та застосовувати пропорційні санкції.
3. Вдосконалити структуру місцевих рад шляхом створення або посилення функціоналу постійних комісій з фінансового контролю.
4. Розширити коло суб'єктів, які мають право оскаржувати незаконні та/або неефективні фінансові рішення ОМС, включаючи громадські організації та мешканців територіальних громад.
5. Створити механізми інституційного захисту посадових осіб, які діяли в межах закону, але стали об'єктом притягнення до відповідальності через політичний тиск або маніпуляції.

Дискусійне питання щодо посадової (службової) особи як суб'єкта правопорушення, включаючи фінансові порушення, викликає різноманітні наукові підходи. К.В. Полякова стверджує, що відповідальність можуть нести лише ті службовці ОМС, у чиї посадові обов'язки входить виконання відповідних приписів, оскільки така відповідальність відображає взаємозв'язок між виконанням службових обов'язків та використанням наданих прав [150, с. 109]. Вона

пропонують включити юридичну відповідальність до структурних елементів правового статусу посадової особи.

Протилежну точку зору представляють науковці І.С. Самощенко та М.Х. Фарукшин, які вважають юридичну відповідальність самостійною категорією, що не охоплюється поняттям правового статусу особи взагалі [187]. Н.В. Янюк також наголошує на недопустимості ототожнення статусу посади з правовим статусом посадової особи, а також відповідальності, встановленої посадою, з фактичною відповідальністю посадової особи [228].

Застосування юридичної відповідальності до посадової особи має ряд особливостей. Такі суб'єкти підлягають підвищеній відповідальності, до них можуть застосовуватися спеціальні заходи відповідальності за службові правопорушення, такі як пониження в посаді, пониження в спеціальному званні, позбавлення рангу державного службовця. М.А. Грибанова вказує на обмеження деліктоздатності спеціальних суб'єктів часовими рамками, що виникають з моменту набуття спеціального статусу посадової особи і припиняються з його втратою. Однак, у визначених законодавством випадках, відповідальності можуть підлягати і колишні керівники та матеріально відповідальні особи [57].

Особливістю посадової особи як спеціального суб'єкта фінансової відповідальності є те, що вона може одночасно бути суб'єктом кількох видів відповідальності. Це означає, що в основі складу проступку може лежати одна й та сама посадова дія (вчинок). Наприклад, накладення стягнення за бюджетне правопорушення не звільняє особу від обов'язку відшкодування заподіяної матеріальної шкоди у встановленому законом порядку.

П.С. Петренко зазначає, що комбінація кількох видів відповідальності застосовується у випадках корупційних діянь посадовими особами, такими як державні службовці або депутати рад усіх рівнів [142, с. 205]. У таких випадках може бути застосована адміністративна відповідальність у вигляді штрафу та дисциплінарна відповідальність, яка може обмежувати можливість займатися службовою діяльністю.

Визначаючи обсяг відповідальності посадових осіб, необхідно враховувати принцип особистого характеру відповідальності та її індивідуалізації. Такі норми містяться в законодавстві України. Наприклад, у Законі України «Про Рахункову палату» зазначено, що посадові особи Рахункової палати несуть персональну відповідальність за достовірність складених звітів за підсумками проведених перевірок і ревізій [176]. Однак існують і норми, які свідчать, що держава бере на себе відповідальність за дії посадової особи чи органу, що не можна назвати виправданим і доцільним.

На нашу думку, функціонування такого механізму порушує принцип індивідуального характеру юридичної відповідальності та не сприяє попередженню фінансових правопорушень, а у випадку їх вчинення – покаранню винних. Компромісним вирішенням цієї проблеми є нормативно-правові акти, що містять норми про відшкодування матеріальної шкоди, заподіяної незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю посадових осіб при здійсненні ними своїх повноважень за рахунок держави, а також можливість застосування державою права зворотної вимоги (регресу) до посадової особи, яка заподіяла шкоду. Така процедура передбачена, зокрема, статтею 49 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [172].

Обсяг відповідальності юридичних осіб (державних, комунальних та приватних підприємств, селянських (фермерських) господарств, орендних підприємств, підприємств з іноземними інвестиціями, фінансових установ тощо) як колективних суб'єктів фінансових правопорушень залежить від багатьох чинників: форми власності, організаційно-правової форми створення, способу фінансування, сфери діяльності та інших.

Д.О. Ішук зазначає, що розкриття природи фінансової відповідальності колективних суб'єктів правопорушення потребує системного аналізу, в якому враховуються як внутрішньоорганізаційні особливості, так і зовнішні чинники, що формують правове середовище їх функціонування. Важливо розуміти, що механізм притягнення до відповідальності не є уніфікованим, а значною мірою варіюється

залежно від виду підприємства, джерел формування його бюджету та характеру взаємодії з публічними фінансами [94].

Відтак, для формування ефективної моделі деліктної відповідальності необхідне чітке розмежування сфер правопорушень і, відповідно, юрисдикційної компетенції контролюючих органів. Встановлення меж відповідальності кожного типу колективного суб'єкта дозволяє підвищити рівень фінансової дисципліни, забезпечити захист бюджетних ресурсів та сприяти прозорості господарської діяльності. Такий підхід також сприяє розвитку превентивного механізму, в основі якого – своєчасне виявлення та усунення ризиків, що здатні трансформуватися у фінансові правопорушення.

С.В. Березовська підкреслює, що державні та комунальні підприємства можуть нести відповідальність за неправомірні дії при отриманні та використанні бюджетних коштів, при складанні, розгляді, затвердженні та виконанні кошторисів, при виконанні обов'язків зі сплати обов'язкових платежів, при використанні власних надходжень бюджетних установ [33, с. 218]. Відповідальність приватних підприємств, селянських (фермерських) господарств, орендних підприємств, підприємств з іноземними інвестиціями настає у випадку несплати ними обов'язкових платежів, нецільового використання бюджетних коштів, прострочення терміну сплати відсотків за користування кредитом тощо.

Центральним питанням дискусії щодо відповідальності юридичної особи є визнання за юридичними особами правоздатності, яка відрізняється від правоздатності фізичних осіб. Правоздатність фізичних осіб не обмежується нічим і визначається законом, будучи рівною для всіх. Це означає, що кожна фізична особа може мати і здійснювати будь-які права і обов'язки, якщо це не суперечить закону [55].

На відміну від цього, правоздатність юридичних осіб має бути спеціальною та обмеженою загальною метою їх створення. Юридичні особи можуть здійснювати тільки ті права і обов'язки, які безпосередньо пов'язані з метою їх створення і діяльності. Це означає, що правоздатність юридичних осіб

поширюється лише на окремі види діяльності, які визначені в установчих документах.

Крім того, дієздатність юридичної особи здійснюється через її керівників або виконавчі органи. Це означає, що рішення, дії і зобов'язання юридичної особи можуть бути визнані лише тими особами, які уповноважені діяти від її імені.

Слід зазначити, що ОМС, як юридичні особи публічного права, мають особливий статус у правовій системі, який впливає на специфіку їх відповідальності. Вони не можуть бути суб'єктами адміністративної чи кримінальної відповідальності, однак можуть нести фінансово-правову відповідальність у вигляді майнових санкцій, яка реалізується спеціально уповноваженими органами – переважно у позасудовому порядку.

Ю.В. Романюк зазначає, що така спеціальна правоздатність і дієздатність юридичних осіб визначає особливості їх відповідальності, оскільки правопорушення можуть бути вчинені лише в межах тих прав і обов'язків, які їм надані [184, с. 233]. Це також впливає на встановлення і реалізацію юридичної відповідальності юридичних осіб, оскільки відповідальність настає за неправомірні дії, які виходять за межі їх законної діяльності.

З огляду на вищезазначене, виникає об'єктивна необхідність у глибшому дослідженні внутрішніх детермінант деліктної поведінки юридичних осіб, що включає не лише аналіз правової форми та меж здійснення повноважень, а й усвідомлення психологічного аспекту правопорушення. Специфіка функціонування колективних суб'єктів зумовлює складність в ідентифікації джерела вини у випадках порушення фінансово-правових норм, однак без цього неможливо побудувати цілісну концепцію відповідальності. Саме тому вирішальним елементом стає вивчення суб'єктивної сторони правопорушення, адже правова оцінка діяння неможлива без встановлення вини, мотивів і цілей, які супроводжують вчинення протиправної дії. Це має особливе значення у випадках, коли дії вчиняються органами управління юридичних осіб, що виступають від імені відповідного суб'єкта. Таким чином, з'ясування внутрішніх психічних процесів, які

обумовлюють протиправну поведінку, є необхідним як для кваліфікації діяння, так і для визначення справедливої та адекватної юридичної реакції.

Суб'єктивна сторона фінансового правопорушення ОМС є ключовим елементом юридичної відповідальності, що дозволяє оцінити внутрішнє ставлення правопорушника до скоєного діяння [103, с. 40]. Вона включає в себе такі компоненти, як вина, мотив і ціль, однак саме вина є фундаментом, на якому ґрунтується кваліфікація правопорушення та ухвалення рішення про наявність складу правопорушення.

У фінансовому праві вина трактується як психічне ставлення особи до вчиненого нею протиправного діяння та його наслідків, і може проявлятися у формі умислу або необережності. Умисел, як форма вини, наявний у тих випадках, коли особа усвідомлює протиправний характер своїх дій, передбачає можливість або неминучість настання шкідливих наслідків і бажає або свідомо допускає їх настання [214]. На відміну від цього, необережність виявляється у двох формах: по-перше, у вигляді самовпевненості, коли особа передбачає можливість настання шкоди, але легковажно розраховує на її відвернення, і по-друге, у вигляді недбалості, коли суб'єкт не передбачає можливих наслідків, хоча повинен був і міг їх передбачити.

Окрему увагу в теорії фінансового права заслуговує питання про відповідальність без вини, що є об'єктом тривалої дискусії серед науковців. Існують дві протилежні позиції: одна категорично заперечує можливість такої відповідальності, посиляючись на принцип «немає вини – немає відповідальності», інша ж визнає доцільність безвинної відповідальності як винятку, зокрема у випадках, коли порушення фінансової дисципліни є очевидним, але неможливо ідентифікувати конкретного винуватця серед представників юридичної особи [107].

У зв'язку з цим надзвичайно важливим постає питання про особливості вини юридичних осіб як суб'єктів фінансових правопорушень. Специфіка правового статусу юридичної особи зумовлює необхідність комплексного аналізу як об'єктивного, так і суб'єктивного аспектів. Об'єктивний аспект передбачає наявність фактичних обставин, що виникають незалежно від волі окремих осіб, у

той час як суб'єктивний аспект зосереджений на діях посадових осіб, уповноважених діяти від імені юридичної особи, зокрема керівників або членів колегіальних органів управління. У даному контексті вина юридичної особи є похідною від поведінки її представників, а отже, юридична особа може нести відповідальність за рішення чи бездіяльність, що призвели до порушення фінансово-правових норм.

З огляду на вищезазначене, суб'єктивна сторона фінансового правопорушення є складною багатовимірною категорією, яка вимагає як глибокого теоретичного осмислення, так і чіткої регламентації у практиці правозастосування. Особливо це актуально в умовах зростання ролі корпоративного управління, де від якості прийнятих рішень та ефективності механізмів контролю залежить фінансова стабільність не лише окремих суб'єктів, а й цілих сфер економіки. Такий підхід сприяє формуванню справедливої, прозорої та ефективної системи юридичної відповідальності у фінансовій сфері.

Особливістю правопорушень суб'єктів ОМС є те, що суб'єктивна сторона окремих правопорушень може не містити вини. Вина юридичної особи завжди обумовлена діяльністю фізичних осіб, які входять до її складу [107]. Важливо встановити, чи є дії юридичної особи наслідком дій (бездіяльності) зазначених фізичних осіб. У юридичній літературі недостатньо обґрунтовано роль заходів спеціального дисциплінарного впливу до посадових осіб органів, які здійснюють фінансову діяльність, у випадку вчинення ними дисциплінарного проступку. М.А. Грибанова, характеризуючи примусову фінансову владу, вжила термін «влада дисциплінарна», сутність якої висловила як спонукання службовців до виконання своїх обов'язків, що виражається у різних стягненнях і штрафх [57].

С.О. Сільченко зазначає, що дисциплінарний проступок посадових осіб визначається як порушення правил дисципліни та інших обов'язків, покладених на особу у зв'язку з її роботою або іншою діяльністю на підприємствах, а також з проходженням державної служби. До таких осіб застосовуються як загальні (догана та звільнення), так і спеціальні та диференційовані заходи дисциплінарного впливу [190, с. 45].

Інститут дисциплінарної відповідальності має міжгалузевий характер і потребує удосконалення, як і питання щодо неправомірних діянь, об'єктом яких є врегульовані нормами цивільного права майнові та пов'язані з ними немайнові особисті відносини [108, с. 121].

З викладеного вище стає зрозуміло, що цей склад не охоплюється загальноприйнятими й описаними в законі видами правопорушень. Його не можна віднести до цивільного правопорушення, зважаючи на специфіку об'єкта, а до адміністративного – зважаючи на суб'єктивну сторону та суб'єкта. Фінансове правопорушення ОМС - це особливий вид правопорушення, вчинення якого передбачає притягнення до особливого виду відповідальності із застосуванням унікального виду покарання – фінансових санкцій.

Проведений аналіз теоретичних засад та законодавчого регулювання фінансових правопорушень ОМС дозволяє сформулювати низку фундаментальних висновків, які є ключовими для подальшого удосконалення фінансово-правової відповідальності в Україні. Передусім слід констатувати, що фінансове правопорушення ОМС – це особливий тип правопорушення, що поєднує ознаки деліктного діяння з публічно-правовим змістом, порушуючи норми фінансового законодавства і посягаючи на публічні інтереси в сфері формування, розподілу та використання бюджетних коштів.

Склад фінансового правопорушення, вчиненого ОМС, має нормативно закріплену конструкцію, що включає об'єкт, суб'єкт, об'єктивну та суб'єктивну сторони. Встановлення повного складу є необхідною умовою для притягнення до фінансово-правової відповідальності, що виявляється у застосуванні фінансових санкцій, які мають переважно майновий, а не персональний характер [108, с. 125].

Особливе значення має суб'єктивна сторона правопорушення – вина, мотив, ціль, які дозволяють надати внутрішню правову оцінку поведінки суб'єкта. Вина юридичної особи, зокрема ОМС, завжди ґрунтується на діях її посадових осіб і має бути досліджена в контексті правомірності або неправомірності реалізації повноважень цими особами.

Наявна специфіка функціонування ОМС, як суб'єктів публічного права з особливим правовим статусом, визначає відмінності у підходах до юридичної відповідальності. ОМС не підлягають кримінальній або адміністративній відповідальності в традиційному розумінні, проте можуть бути суб'єктами фінансово-правової відповідальності. Така відповідальність реалізується здебільшого в позасудовому порядку спеціальними контролюючими органами. Водночас, існує нагальна потреба у законодавчому закріпленні складу фінансових правопорушень, чіткої класифікації відповідних діянь та процедур їх документального оформлення і розгляду.

Загалом, чинне фінансове законодавство залишається фрагментарним і недостатньо систематизованим, що створює умови для правової невизначеності і ускладнює правозастосування. Удосконалення цього напрямку передбачає не лише кодифікацію фінансово-правових норм, але й створення чіткої методології оцінки суспільної шкідливості діянь, їх протиправності та юридичної кваліфікації. Впровадження ефективних механізмів притягнення ОМС до відповідальності має здійснюватися з дотриманням принципу правової визначеності, законності та пропорційності. Це, у свою чергу, сприятиме підвищенню фінансової дисципліни, ефективності використання бюджетних коштів, та забезпеченню реального контролю за виконанням фінансових зобов'язань суб'єктами публічного управління.

2.2. Інституційна модель фінансового контролю в контексті відповідальності органів місцевого самоврядування

У процесі становлення ефективної системи місцевого самоврядування питання фінансової відповідальності набуває особливої ваги. Зростання фінансової самостійності територіальних громад обумовлює необхідність створення дієвого механізму контролю за використанням бюджетних ресурсів, який би одночасно забезпечував законність, ефективність та прозорість фінансової діяльності ОМС. У цьому контексті важливою складовою виступає інституційна модель фінансового

контролю, яка визначає архітектуру взаємодії суб'єктів контролю, механізми реалізації контрольних функцій і процедури притягнення до відповідальності за виявлені порушення. Формування такої моделі повинно спиратися на принципи верховенства права, публічності, підзвітності та ефективного врядування, що особливо актуально у світлі сучасних тенденцій розвитку децентралізаційних процесів в Україні.

Питання визначення сутності фінансового контролю традиційно перебуває у фокусі наукових досліджень як у межах фінансового права, так і в суміжних галузях науки. Однак незважаючи на значну кількість праць, єдності в підходах до трактування поняття фінансового контролю в науковій літературі не досягнуто, що зумовлюється як складністю самого феномену, так і різноманітністю функцій, які фінансовий контроль виконує в системі публічного адміністрування.

Класичний підхід до розуміння фінансового контролю сформулювали ще в радянській юридичній науці. Так, на думку І.Т. Таранова, фінансовий контроль розглядався як діяльність уповноважених органів, спрямована на перевірку правильності складання, затвердження і виконання фінансових планів та кошторисів [201, с. 46]. Подібне вузьке розуміння, хоча й мало обґрунтування в централізованій моделі управління фінансами, сьогодні не відповідає реаліям розвитку фінансової системи та демократичної держави.

У сучасній науці фінансового права спостерігається тенденція до розширеного трактування фінансового контролю. Зокрема, О.П. Орлюк визначає фінансовий контроль як специфічний вид державної діяльності, що полягає у спостереженні, перевірці, оцінці та аналізі фінансової діяльності суб'єктів з метою забезпечення законності, ефективності та доцільності використання фінансових ресурсів [138, с. 200]. Цей підхід акцентує увагу не лише на перевірочній функції контролю, а й на його аналітичному та попереджувальному аспектах, що є важливим у сучасних умовах розбудови правової держави.

Схожої думки дотримується і Н.М. Жидовська, яка підкреслює, що фінансовий контроль охоплює як перевірку фактичних фінансових операцій, так і оцінку їх відповідності економічній доцільності та суспільній ефективності. Вона

наголошує на багатофункціональності фінансового контролю, який повинен виступати не лише засобом виявлення порушень, але й інструментом оптимізації фінансової діяльності суб'єктів [81, с. 100].

У контексті інституційного аспекту Л.В. Лисяк вказує, що фінансовий контроль – це діяльність спеціально уповноважених органів, яка реалізується у встановленій законом формі і має на меті не лише виявлення фактів порушення фінансової дисципліни, а й забезпечення належного функціонування фінансової системи в цілому [115, с. 202]. Такий підхід розкриває важливість належної організації системи контролю, а також підкреслює роль процесуальних гарантій у забезпеченні об'єктивності контрольної діяльності.

У зарубіжній науковій традиції фінансовий контроль часто розглядається як складова ширшого поняття аудиту публічних фінансів. Так, відповідно до позицій Європейської організації вищих органів фінансового контролю (EUROSAI), фінансовий контроль передбачає не тільки перевірку законності і правильності операцій, а й оцінку ефективності управління державними коштами [6, с. 10]. У цьому контексті фінансовий контроль тісно переплітається з принципами належного врядування, підзвітності та прозорості.

Узагальнюючи існуючі наукові підходи, можна стверджувати, що фінансовий контроль слід розглядати як складний, багатоаспектний процес, що поєднує в собі елементи спостереження, перевірки, оцінки та впливу на фінансову діяльність суб'єктів, здійснюваний відповідними органами з метою забезпечення законності, ефективності та раціональності використання фінансових ресурсів. При цьому варто враховувати, що фінансовий контроль виконує як ретроспективну функцію – виявлення порушень, так і проспективну – попередження можливих відхилень від норм фінансової поведінки.

Дієвість та ефективність державного фінансового контролю безпосередньо залежить від належного нормативно-правового регулювання, яке забезпечується систематизацією чинного законодавства. Встановлення єдиних вимог до здійснення державного контролю у сфері публічних фінансів, які повинні бути чітко визначені

у нормативно-правових актах, має гарантувати системність та однорідність контролю.

Нормативно-правове регулювання державного фінансового контролю здійснюється через нормативно-правові акти, які визначають його організаційну структуру, методологічні основи, встановлюють вимоги до діяльності контролюючих суб'єктів (органів публічного адміністрування) під час реалізації ними контрольних повноважень, закріплених фінансовим законодавством, та впливають на правову поведінку всіх учасників публічних фінансових правовідносин у контексті контрольної діяльності.

Основним нормативно-правовим актом, що має найвищу юридичну силу та визначає загальні засади функціонування системи публічного адміністрування, державних фінансів та фінансового контролю, є саме Конституція. У статті 41 Конституції закріплено право власності, що опосередковано визначає необхідність охорони фінансових ресурсів як державної, так і комунальної власності [106].

Стаття 67 Конституції встановлює обов'язок кожного сплачувати податки та збори у порядку й розмірах, визначених законом, що безпосередньо вимагає організації ефективного контролю за виконанням такого обов'язку [106]. Відповідно до статті 92 Конституції, виключно законами України встановлюються основи фінансового, грошового, кредитного ринків, оподаткування, а також порядок утворення і погашення державного боргу, що підкреслює нормативно-правову природу державного фінансового контролю [106].

Контрольні функції Президента України визначені статтею 106 Конституції. Президент, як глава держави, реалізує свої повноваження у сфері управління фінансами через видання указів і розпоряджень, що мають обов'язковий характер і спрямовані, зокрема, на забезпечення належного функціонування фінансової системи [106]. Верховна Рада України, згідно зі статтею 85 Конституції, здійснює бюджетну компетенцію: затверджує Державний бюджет, контролює його виконання, затверджує рішення про надання позик, контролює використання економічної допомоги та здійснює призначення і контроль за діяльністю ключових

фінансових органів – Рахункової палати та Ради Національного банку України [106].

Кабінет Міністрів України, за статтею 116 Конституції, забезпечує проведення фінансової, цінової, податкової політики, управляє об'єктами державної власності, розробляє проект Державного бюджету та подає звіт про його виконання. Тим самим визначається його роль як центрального органу виконавчої влади, який безпосередньо відповідає за реалізацію бюджетної політики і контроль за її виконанням [106].

Щодо спеціалізованих ОДФК, Конституція окремо згадує Рахункову палату, яка здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету та їх використанням від імені Верховної Ради України. Також згадується Рада Національного банку України, яка контролює реалізацію грошово-кредитної політики [106]. Правовий статус обох органів деталізується у відповідних спеціальних законах.

Окремо варто звернути увагу на положення статті 118 Конституції, що визначає статус місцевих державних адміністрацій як органів виконавчої влади на місцях, відповідальних перед Президентом і Кабінетом Міністрів України та підконтрольних відповідним місцевим радам у частині делегованих повноважень [106]. Це положення закладає основу для організації регіонального рівня фінансового контролю. Стаття 143 Конституції визначає, що територіальні громади через свої ОМС контролюють використання місцевих бюджетів, що є важливою гарантією фінансової автономії та відповідальності місцевої влади [106].

БКУ деталізує конституційні засади фінансового контролю, визначаючи правові основи бюджетного процесу, регулюючи питання складання, затвердження, виконання та контролю за виконанням бюджетів усіх рівнів. Особливого значення набувають положення щодо контролю за дотриманням бюджетного законодавства (розділ V), які встановлюють права та обов'язки органів державного фінансового контролю, зокрема ДАСУ, у проведенні ревізій, аудитів та перевірок [41].

ПКУ встановлює порядок адміністрування податків і зборів, визначає компетенцію контролюючих органів та процедури перевірок, аудиту, застосування

штрафних санкцій за податкові правопорушення. Він передбачає, зокрема, право контролюючих органів на проведення документальних і фактичних перевірок, що є важливою формою здійснення фінансового контролю [149].

Митний кодекс України регламентує правовідносини у сфері митного контролю, встановлюючи засади перевірки правильності нарахування та сплати митних платежів, що також є складовою системи державного фінансового контролю [124].

Кримінальний кодекс України визначає відповідальність за порушення у сфері фінансових правовідносин, зокрема ухилення від сплати податків (стаття 212), розтрату майна (стаття 191) та інші злочини, які мають безпосередній вплив на стан фінансової дисципліни [112].

КУпАП встановлює адміністративну відповідальність за порушення бюджетного, податкового, валютного та іншого фінансового законодавства. Зокрема, статті 163-1, 163-2 і 163-3 передбачають санкції за порушення у сфері ведення фінансової документації та звітності [102].

На жаль, на сучасному етапі в чинному законодавстві не передбачено чіткого контрольного механізму стосовно виконання рішень уповноважених органів щодо притягнення ОМС до фінансово-правової відповідальності. З аналізу чинного законодавства можна тільки зробити висновок, що ці контрольні повноваження, по-факту, реалізуються самими органами, які й винесли рішення про притягнення ОМС до фінансово-правової відповідальності.

Зважаючи на це, вважаємо за доцільне закріпити в чинному законодавстві положення наступного змісту: «контроль за виконанням рішень уповноважених контрольних органів щодо притягнення об'єктів контролю до фінансово-правової відповідальності здійснюють керівники контрольних органів, які винесли рішення про притягнення об'єкта перевірки до фінансово-правової відповідальності» та покласти контрольні повноваження саме на керівника контролюючого органу у зв'язку з тим, що саме він є відповідальним за діяльність контролюючого органу та несе відповідальність за його дії.

Контроль за виконанням рішень є прямо залежним від форми фінансового контролю, який провадився при дослідженні об'єкту цього контролю – фінансової діяльності ОМС.

В.В. Маргород-Карпова вбачає під формою фінансового контролю спосіб конкретного вираження та організації контрольних дій, що реалізуються у процесі здійснення контрольної діяльності уповноваженими органами або посадовими особами [123, с. 100]. Форми фінансового контролю відображають структуровану організацію контрольних заходів, визначають послідовність, методи, межі й наслідки перевірки фінансової діяльності суб'єктів господарювання, органів державної влади та місцевого самоврядування. Саме через форми контрольна функція набуває реального змісту та стає дієвим засобом забезпечення законності, ефективності й цільового використання фінансових ресурсів.

У науковій літературі існують різні підходи до класифікації форм фінансового контролю. Одним із традиційних критеріїв поділу, на думку І.І. Попадинець, є юридичні наслідки здійснення контрольних дій. Відповідно до цього підходу виділяють попередній, поточний і наступний фінансовий контроль [151, с. 223]. Попередній контроль здійснюється до початку фінансових операцій і має на меті перевірку їх відповідності встановленим нормативам та бюджетним призначенням. Поточний контроль супроводжує фінансові операції в процесі їх здійснення, своєчасно фіксуючи відхилення та запобігаючи можливим правопорушенням. Наступний контроль проводиться після завершення фінансових операцій і полягає в оцінці їх законності, ефективності та обґрунтованості [151, с. 224].

В.М. Прасюк підтримує інший підхід до класифікації форм фінансового контролю, що ґрунтується на суб'єктному складі контрольних правовідносин. Зокрема, виділяють внутрішній і зовнішній контроль [156]. Внутрішній фінансовий контроль здійснюється безпосередньо органами або посадовими особами в межах однієї організації чи установи з метою самостійної перевірки правильності ведення фінансової діяльності. Зовнішній контроль, навпаки, реалізується незалежними або вищими органами стосовно діяльності інших суб'єктів і має на меті об'єктивну оцінку дотримання фінансової дисципліни [156].

Важливою є також класифікація за юридичним статусом суб'єкта контролю, де розрізняють державний, муніципальний і недержавний фінансовий контроль [107]. Державний фінансовий контроль здійснюють органи державної влади та їх посадові особи на підставі повноважень, закріплених у Конституції та законах України. З точки зору В.А. Бортняк муніципальний контроль реалізується ОМС у межах їхньої компетенції щодо управління місцевими бюджетами та комунальним майном. Недержавний фінансовий контроль може здійснюватися аудиторськими фірмами, саморегульованими організаціями або громадськими об'єднаннями в межах їхніх повноважень і договірних зобов'язань [39, с. 60].

Проте не всі вчені погоджуються із запропонованою вище класифікацією форм фінансового контролю, відзначаючи, що тут відбувається змішування видів, методів та форм фінансового контролю.

Дійсно, вважаємо за доцільне розмежувати форми та методи фінансового контролю, щоб уникнути подальшої плутанини у розумінні певних понять та уникнути їх підміни.

Якщо ж говорити про метод фінансового контролю, то під ним А.В. Хмельков розуміє сукупність засобів і прийомів здійснення контрольних функцій [218, с. 149]. Метод фінансового контролю виступає інструментальною складовою механізму реалізації контрольної діяльності, визначаючи конкретні способи впливу контролюючого органу на об'єкт контролю з метою виявлення порушень, оцінки ефективності використання фінансових ресурсів та запобігання негативним наслідкам у сфері публічних фінансів.

Методи фінансового контролю є багатогранним явищем, що відображає різноманітність завдань, які стоять перед контролюючими органами. Вони визначають характер контрольного процесу, його процедурну структуру та підходи до оцінювання фінансової діяльності [218, с. 149]. Саме завдяки застосуванню відповідних методів забезпечується об'єктивність, повнота і ефективність контрольних заходів.

У науковій юридичній літературі виділяються різні підходи до класифікації методів фінансового контролю. За функціональним критерієм розрізняють методи

спостереження, аналізу, перевірки, ревізії, обстеження, інспектування та моніторингу. Спостереження є методом попереднього контролю, який дозволяє виявити загальні тенденції у фінансовій діяльності без глибокого втручання у фінансові процеси. Аналіз як метод фінансового контролю передбачає системне дослідження фінансових документів, звітності та іншої інформації з метою оцінки відповідності реальної діяльності встановленим вимогам та цілям. Перевірка полягає у встановленні фактів виконання або невиконання фінансових зобов'язань суб'єктами фінансових правовідносин [212, с. 15].

Ревізія, як найбільш ґрунтовний метод фінансового контролю, передбачає комплексне дослідження фінансово-господарської діяльності об'єкта з метою виявлення порушень законодавства, зловживань чи неефективного використання ресурсів. Обстеження та інспектування є методами оперативного контролю, що дозволяють швидко отримати необхідну інформацію про фінансовий стан об'єкта. Моніторинг, у свою чергу, спрямований на постійне спостереження за динамікою фінансової діяльності для своєчасного виявлення відхилень та оперативного реагування на них [212, с. 15].

Крім функціонального підходу, Я.В. Шашенок, методи фінансового контролю можна класифікувати за ступенем втручання у діяльність об'єкта контролю [222, с. 49]. Виділяють прямі методи, що передбачають безпосередню участь контролера у фінансових процесах, та опосередковані методи, які базуються на аналізі інформації, наданої об'єктом контролю.

Важливо підкреслити, що вибір методу фінансового контролю залежить від мети контрольного заходу, правового статусу суб'єкта контролю, особливостей об'єкта перевірки, характеру контрольованої діяльності та конкретних обставин, що склалися на момент проведення контролю [212, с. 15]. Наприклад, для попередження правопорушень на ранніх стадіях ефективним є використання методів моніторингу та спостереження, тоді як для виявлення системних порушень у бюджетному процесі доцільною є комплексна ревізія.

Методи фінансового контролю мають бути не лише ефективними з точки зору досягнення контрольних цілей, а й відповідати принципам правової держави,

зокрема принципам законності, обґрунтованості, пропорційності та недопущення надмірного втручання у діяльність суб'єктів господарювання. Відповідно до вимог БКУ, контрольні заходи мають здійснюватися в межах повноважень контролюючого органу, з дотриманням процедурних норм та з обов'язковим документальним оформленням результатів контролю [41].

Зважаючи на значення державного фінансового контролю для забезпечення законності та ефективного використання публічних фінансових ресурсів, важливо зазначити, що цей вид контролю охоплює всі аспекти діяльності державних органів, пов'язаних із формуванням, розподілом, використанням та розпорядженням бюджетними коштами. Зокрема, це стосується контролю над видатками, аудиту, моніторингу фінансових операцій та інших процесів. Система органів державного фінансового контролю виступає важливим компонентом загальної структури контролю в державі, а також важливим інструментом для реалізації фінансової політики [217].

На думку І.В. Замули суб'єктами державного фінансового контролю є юридичні особи, які діють від імені держави та виконують моніторинг та інші форми контролю за діяльністю суб'єктів господарювання з використання публічних фінансових ресурсів. За характером ініціювання та здійснення контролю, суб'єкти поділяються на загальні та спеціалізовані. Загальні суб'єкти є ініціаторами та виконавцями контролю, такими є органи державної влади й управління [84, с. 33].

І.Б. Стефанюк визначає суб'єктами державного фінансового контролю осіб та органів, що мають право та повноваження на здійснення контрольних дій стосовно фінансових ресурсів держави. До цих суб'єктів він відносить органи державної влади й управління, наділені відповідними повноваженнями [195, с. 121].

В.Ф. Піхоцький стверджує, що суб'єктами державного фінансового контролю є органи, які мають повноваження на його здійснення та спрямовані на зміцнення фінансового становища держави [144, с. 40]. В.К. Симоненко вказує на те, що суб'єктами фінансового контролю можуть бути державні органи, установи, ОМС, а також окремі особи, які мають відповідні повноваження [189, с. 104]. Тоді як Ю.В.

Яровий вживає термін «контролюючі органи», підкреслюючи їх роль у здійсненні контролю [229, с. 1360].

Т.В. Татарова визначає суб'єктами державного фінансового контролю інституції, які спрямовують контрольні дії на діяльність інших осіб чи інституцій [202, с. 188].

З урахуванням вищевикладеного, суб'єкт державного фінансового контролю бере участь у публічних фінансових правовідносинах та наділений владними повноваженнями, які складаються з відповідних прав та обов'язків при здійсненні контрольної діяльності. Варто зауважити, що характеризуючи суб'єкта державного фінансового контролю, зокрема органи публічного адміністрування спеціальної фінансової компетенції, важливо враховувати специфічну ознаку – наділення його повноваженнями владного характеру у сфері публічних фінансів, оскільки ці суб'єкти здійснюють діяльність від імені і в інтересах держави.

Проте, слід зазначити, що окрім прав та обов'язків, правовий статус суб'єкта державного фінансового контролю передбачає певну відповідальність, у тому числі фінансову, за якість здійснюваного контролю. Такими суб'єктами можна вважати тільки ті установи, підприємства, організації, які не лише діють від імені держави, а й гарантують відшкодування збитків, завданих об'єкту контролю своїми неправомірними діями.

Зокрема, на ДПСУ покладено повноваження щодо реалізації державної податкової політики, а також політики у сфері адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Одним із важливих напрямів діяльності ДПСУ є контроль за дотриманням податкового законодавства з боку ОМС. Це включає не лише методичний і консультативний супровід, а й безпосереднє здійснення перевірок та аудитів з метою виявлення можливих порушень [227, с. 115].

У випадках виявлення порушень податкового законодавства, вчинених ОМС, ДПСУ має право притягнути відповідні органи до фінансово-правової відповідальності шляхом накладення санкцій, передбачених ПКУ. Зокрема, згідно з статтями 36–38 ПКУ, передбачені штрафні санкції у вигляді грошових стягнень

(штрафів) або пені за порушення вимог дорахування, несвоєчасного перерахування або невірною розрахунку податкових зобов'язань [163].

Штрафна санкція у фінансовому праві трактується як примусове стягнення з платника податків у визначеному розмірі – фіксованої суми або процентного співвідношення від несплаченої суми зобов'язання, що накладається за результатами встановлення факту правопорушення. ДПСУ також реалізує повноваження щодо накладення штрафів за порушення, пов'язані із зовнішньоекономічною діяльністю ОМС, зокрема в частині неподання звітності про валютні операції або недотримання строків розрахунків у зовнішньоекономічних контрактах [31, с. 12].

Аналіз практики притягнення ОМС до відповідальності засвідчує, що лише протягом 2023 року органами ДПСУ було виявлено понад 1 200 порушень у сфері податкового адміністрування органами місцевого самоврядування, за результатами яких було накладено фінансові санкції на загальну суму понад 47 млн гривень [69]. Найчастіше зафіксовані порушення стосувалися несвоєчасного подання звітності, порушень у сфері адміністрування земельного податку, податку на нерухомість, а також недотримання вимог щодо взаємодії з контролюючими органами у рамках податкових перевірок.

Окрім того, статистика свідчить про зростання кількості випадків притягнення ОМС до відповідальності саме у зв'язку з недоліками у веденні обліку податкових надходжень, що пов'язано з поширенням цифрових інструментів звітності та автоматизації перевірочних процесів [69]. Така тенденція вимагає не лише вдосконалення інституційної спроможності самих органів місцевого самоврядування, а й забезпечення належної підготовки кадрів, підвищення юридичної грамотності відповідальних осіб, а також формування сталої системи внутрішнього аудиту на рівні територіальних громад.

З урахуванням викладеного, особливу роль у системі забезпечення фінансової відповідальності ОМС відіграють органи вищого рівня державного фінансового контролю, які мають не лише наглядові, але й аналітично-оціночні повноваження. Одним із ключових таких органів є Рахункова палата – незалежна інституція, яка

покликана забезпечити системну та об'єктивну оцінку ефективності, доцільності та законності використання публічних фінансів, зокрема у частині, що належить до компетенції органів місцевого самоврядування [176]. Її діяльність є важливим елементом реалізації принципу публічного контролю над владою, який є наріжним каменем демократичної держави та одним із визначальних чинників забезпечення відповідальності у сфері бюджетних відносин.

Рахункова палата є постійно діючим органом контролю, утворення якого належить до компетенції Верховної Ради України, відповідно цей орган є підпорядкованим та підзвітним останній. Основна мета створення Рахункової палати – здійснення контролю за використанням бюджетних коштів від імені Верховної Ради України. Визначення правових основ її діяльності, статусу, функцій, повноважень та порядку їх здійснення відбувається нормами Закону України «Про Рахункову палату» [176].

Одним із об'єктів контролю Рахункової палати при здійсненні заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) є ОМС [180]. Також дане положення отримало закріплення й у ч. 2 ст. 7 Закону України «Про Рахункову палату» [176].

Реалізація державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) Рахунковою палатою реалізується через заходи фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інші контрольні заходи. Якщо в результаті проведення контрольних заходів Рахунковою палатою стосовно ОМС були виявлені порушення, тоді Рахункова палата може притягати останнього до фінансово-правової відповідальності у відповідності до чинного бюджетного законодавства [180].

В умовах дії воєнного стану повноваження Рахункової палати не змінювались і не припинялись. Регламент Рахункової палати передбачає, що вона наділяється повноваженнями реалізовувати заходи державного фінансового контролю (аудиту) в ОМС стосовно повноти надходжень до місцевих бюджетів закріплених за ними податків і зборів; законності використання місцевими бюджетами отриманих

трансфертів; законності та ефективності здійснених видатків місцевих бюджетів [180].

Проведення Рахунковою палатою заходів державного фінансового контролю щодо ОМС здійснюється на підставі затверджених планів роботи або рішень про проведення позапланових контрольних заходів. Такі заходи регламентуються відповідним дорученням члена Рахункової палати, що забезпечує інституційну незалежність та гнучкість у реагуванні на виявлені ризики. Формування плану заходів здійснюється відповідно до стратегічних пріоритетів у сфері бюджетного нагляду та загальнодержавних завдань щодо прозорості, результативності та відповідальності у сфері управління фінансовими ресурсами [180].

Зокрема, План заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), затверджений Рішенням Рахункової палати від 23 листопада 2023 р. № 28-5 (із змінами від 23 листопада 2023 р. № 28-6, та від 05 грудня 2023 р. № 29-4), передбачає проведення низки контрольних заходів, спрямованих на перевірку ефективності використання субвенцій, наданих з державного бюджету місцевим бюджетам [146]. Особлива увага приділяється аудиту у сферах соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, інфраструктурного розвитку, а також екологічної безпеки, де існує підвищений ризик неефективного або нецільового використання бюджетних коштів.

У 2023 році Рахункова палата провела низку аудитів, спрямованих на оцінку ефективності використання бюджетних коштів у різних сферах, таких як соціальний захист, охорона здоров'я, освіта та інфраструктурний розвиток.

Згідно зі звітом Рахункової палати за 2023 рік, було виявлено численні порушення у використанні коштів державного бюджету, переданих на місцевий рівень [179]. Зокрема, виявлено факти неефективного та нецільового використання субвенцій, що призвело до значних фінансових втрат. Наприклад, у сфері охорони здоров'я було встановлено нераціональне використання коштів на закупівлю медичного обладнання, а в сфері освіти – неефективне використання субвенцій на ремонт навчальних закладів.

У разі виявлення порушень, Рахункова палата має право складати протоколи про адміністративні правопорушення за статтями 164-12 та 164-14 КУпАП. Зокрема, стаття 164-12 передбачає відповідальність за порушення бюджетного законодавства, а стаття 164-14 – за порушення законодавства про закупівлі [102].

Згідно з аналізом судової практики, у 2019 році Рахункова палата склала 63 протоколи за статтею 164-14 КУпАП. З них 8 осіб було визнано винними та накладено адміністративне стягнення у вигляді штрафу в розмірі 11 900 грн. Інші протоколи були або закриті у зв'язку з відсутністю складу правопорушення, або направлені на доопрацювання [224, с. 20].

Ці дані свідчать про активну роль Рахункової палати у забезпеченні фінансової дисципліни на місцевому рівні. Однак, для підвищення ефективності притягнення ОМС до відповідальності, необхідно вдосконалити нормативно-правову базу, зокрема, розширити повноваження Рахункової палати щодо застосування санкцій та забезпечити належну реалізацію її рекомендацій ОМС.

Ці аудити виконують не лише контрольну, але й аналітичну функцію, надаючи об'єктивну інформацію про стан управління публічними фінансами на місцевому рівні. З точки зору правової доктрини, реалізація такого контролю ґрунтується на принципах законності, обґрунтованості, недискримінації та належного процесу, що гарантує дотримання конституційних прав та інтересів як держави, так і територіальних громад.

Л.А. Савченко зазначає, що важливою особливістю підходу Рахункової палати є забезпечення можливості ОМС заздалегідь провести самостійну оцінку управлінських рішень, перевірку підтвердних та первинних документів, а також бюджетних програм за відповідними напрямками діяльності [185, с. 121]. Такий превентивний підхід сприяє зміцненню внутрішнього фінансового контролю, підвищенню правової грамотності посадових осіб і формуванню належної культури відповідальності за управління бюджетними ресурсами. Водночас, доступність планів аудитів і прозорість критеріїв відбору об'єктів контролю підвищує довіру до інституційної діяльності Рахункової палати як інструменту об'єктивного зовнішнього нагляду.

У контексті розбудови системи багаторівневого фінансового контролю, спрямованої на зміцнення фінансової дисципліни на місцях, важливим є також функціональне поєднання зовнішніх і внутрішніх механізмів аудиту. Після реалізації контрольних повноважень з боку Рахункової палати, ключовим залишається завдання забезпечення наступного етапу – оперативного реагування на виявлені порушення, а також проведення регулярного моніторингу дотримання вимог фінансового законодавства на щоденній основі. Саме в цьому контексті активну роль відіграє ДАСУ, яка доповнює систему контролю оперативним інструментарієм впливу та постійною наглядовою присутністю. М.К. Смакограй акцентує увагу на тому, що завдяки своїй адміністративно-організаційній моделі та відповідним повноваженням, цей орган здатен забезпечити гнучке та ефективне реагування на порушення в управлінні бюджетними коштами, виявлені як за підсумками внутрішніх перевірок, так і за результатами аудиторських звітів зовнішнього контролю [193, с. 43]. Більше того, ДАСУ виступає своєрідною ланкою між виявленням порушень та їх процесуальним оформленням для подальшого притягнення до відповідальності у межах фінансово-правового поля.

ДАСУ – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів, на якого покладено реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю. Свою діяльність цей орган провадить у суворій відповідності до засад верховенства права, законності, професіоналізму, прозорості, політичної неупередженості, незалежності, конфіденційності та доброчесності [168].

Змістовне наповнення контрольної функції ДАСУ зосереджується на кількох ключових напрямках, що мають системне значення для забезпечення належного управління публічними фінансами.

По-перше, пріоритетом діяльності є захист фінансових інтересів держави, при цьому акцент робиться на реальному, а не лише формальному аспекті порушень. По-друге, здійснюється регулярний аналіз та фіксація випадків фінансових втрат і збитків з метою забезпечення їх повного та своєчасного

відшкодування. По-третє, значна увага приділяється превентивним заходам, зокрема попередженню фінансових порушень і мінімізації їх наслідків [89, с. 200].

Особливу актуальність має здатність органу оперативно реагувати на економічні виклики та загрози, що постають перед державою. З метою підвищення ефективності контрольних процедур, ДАСУ впроваджує сучасну стратегію планування, яка ґрунтується на принципах ризик-орієнтованого підходу. Це дозволяє раціоналізувати ресурси, спрямовуючи контрольні заходи на найбільш вразливі зони фінансового управління.

Також реалізується політика обмеження прямого втручання у господарську діяльність підконтрольних об'єктів, що відповідає сучасним європейським стандартам публічного адміністрування. Паралельно забезпечується високий рівень якості доказової бази, яка є необхідною умовою для притягнення винних осіб до юридичної відповідальності та застосування санкцій.

Основна функціональна місія ДАСУ зводиться до здійснення комплексного державного фінансового контролю через такі форми, як [89, с. 200]:

- інспектування (ревізії) – документальне та фактичне дослідження діяльності об'єкта контролю;
- перевірка процедур публічних закупівель – аналіз дотримання законодавства під час здійснення тендерних процедур;
- моніторинг закупівель – безперервний аналіз відповідності закупівельних практик встановленим критеріям;
- проведення державного фінансового аудиту – оцінка подальшої ефективності та економічності/результативності використання публічних фінансів.

Як відзначається у Стратегії розвитку Державної аудиторської служби на період до 2024 року, ДАСУ, по-факту, виступає єдиним урядовим органом, якому надані повноваження стосовно здійснення контролю за виконанням місцевих бюджетів, зокрема, саме їй надано повноваження щодо проведення інспектування та спеціалізованих аудитів, які мають на меті розв'язання проблем у побудові системи внутрішнього контролю, що є причинами неефективних та незаконних управлінських дій (бездіяльності) посадових осіб, або допущення ризикових

операцій, внаслідок чого відбулись втрати ресурсів, з'явилися упущені вигоди або непродуктивні витрати [196].

У межах реалізації реформи децентралізації влади значно збільшилося фінансування делегованих повноважень ОМС. До того ж їм надано додаткові фінансові інструменти для нарощування власних ресурсів. Фактично на місцевому рівні витрачається більш як 500 млрд грн, що становить майже половину бюджету країни, за відсутності належного контролю як на місцевому рівні, так і з боку держави [177]. При цьому значна частина місцевих бюджетів щороку не охоплюється заходами державного фінансового контролю, що призводить до відсутності належної підзвітності, відповідальності керівників на місцевому рівні за прийняття незаконних та неефективних управлінських рішень.

За умов дії воєнного стану діяльність ДАСУ відбувається з урахуванням деяких особливостей, встановлених постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення державного фінансового контролю в умовах воєнного стану» від 7 травня 2022 р. № 561 [65]. У листі від 22 червня 2022 року №003000-14/4488-2022 ДАСУ наголосила, що вона здійснює реалізацію заходів державного фінансового контролю, зокрема й з питань дотримання законодавства у сфері закупівель, тільки за умови, коли об'єкти контролю ДАСУ є реально функціонуючими, а також за реального функціонування сервісів та інформаційних платформ (майданчиків), можливості забезпечення збереження життя та здоров'я працівників [173]. ДАСУ та її міжрегіональні територіальні органи реалізують свої контрольні функції стосовно дотримання законодавства у сфері закупівель через проведення моніторингу процедур закупівель у відповідності до статті 8 Закону України «Про публічні закупівлі» та забезпечують реалізацію його результатів відповідно до законодавства [178].

У відповідності до постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2022 р. № 252» від 4 листопада 2022 р. № 1239 було виключено пункт 2 постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» від 11 березня 2022 р. № 252, який передбачав тимчасове

припинення перевірок ДАСУ щодо виконання місцевих бюджетів до припинення чи скасування воєнного стану [67].

Виходячи з цього, у План заходів державного фінансового контролю ДАСУ у 2024 році відбувається включення тих заходів державного фінансового контролю, реалізація яких стає можливою у відповідності до положень наступних нормативно-правових актів, а також у відповідності до підстав та обмежень, встановлених останніми [196].

Ураховуючи відновлення повноважень ДАСУ щодо здійснення перевірок виконання місцевих бюджетів, система фінансового контролю в умовах воєнного стану поступово повертається до нормативної передбачуваності та інституційної стабільності. Включення відповідних заходів до плану діяльності ДАСУ на 2024 рік свідчить про прагнення до відновлення повного циклу контролю з метою виявлення, попередження та усунення порушень, які можуть мати системний вплив на функціонування місцевого самоврядування. Такий підхід є надзвичайно важливим, з огляду на те, що в умовах нестабільності фінансова дисципліна ОМС стає не лише інструментом забезпечення належного виконання бюджетних зобов'язань, але й одним із чинників забезпечення обороноздатності та соціальної стабільності [196]. Розширення контрольних заходів у межах чинного правового поля забезпечує можливість виявляти не лише очевидні порушення, але й глибші проблеми в системі прийняття управлінських рішень, неефективного розподілу ресурсів чи порушення принципів належного урядування. Це, у свою чергу, формує підґрунтя для правомірного, об'єктивного й пропорційного застосування механізмів відповідальності до відповідних суб'єктів.

Кожна діяльність, включаючи контрольну діяльність органів публічного адміністрування, має свій специфічний предмет, що обумовлює використання характерних для неї прийомів аналізу й синтезу, систематизації результатів спостереження, експерименту та обробки дослідних показників. Оскільки державний фінансовий контроль є функцією публічного управління, яка спрямована на реалізацію державної фінансової політики, забезпечення процесу формування та ефективного використання фінансових ресурсів для досягнення

поставлених цілей у сфері фінансів, його специфічні особливості відображаються в елементах способу організації і функціонування контролю у фінансовій сфері відносин, тобто в механізмі його здійснення [218, с. 143].

Механізм державного фінансового контролю повинен бути побудований таким чином, щоб його функціонування забезпечувало зміцнення цілісності відповідної системи [152, с. 320]. Єдність системи виявляється у взаємній залежності її компонентів, коли зміна одного з них призводить до змін у всіх інших, що впливає на систему в цілому. Основними характеристиками будь-якої системи є структура її елементів, розподіл функцій між ними, взаємозв'язок елементів структури всередині її та з навколишнім середовищем.

Для системи характерна наявність чітко побудованої внутрішньої організації, взаємозв'язок і взаємодія елементів, компонентів і частин, що її утворюють. Саме структура пов'язує в єдине ціле окремі елементи, надає їм спільності та викликає появу нових системних якостей.

Наукові позиції щодо взаємодії між елементами механізму державного фінансового контролю дозволяють охарактеризувати їх таким чином, що у сукупності забезпечується цілісність механізму, а у системному зв'язку між ними - цілеспрямованість впливу. Кожен елемент окремо є самостійним явищем, але в рамках механізму державного фінансового контролю він розглядається, виходячи із системності та взаємодії з іншими елементами. Завдяки єдності забезпечується комплексна дія всіх елементів механізму.

Наприклад, В.М. Прасюк зазначає, що елемент суб'єкта контролю не може існувати без елемента правових норм, які визначають його повноваження та контрольну компетенцію. Також неможливо уявити елемент виду контролю без елемента методу, оскільки певному виду контрольної діяльності повинні відповідати певні методи [155, с. 160]. Отже, лише у взаємодії елементів механізму державного фінансового контролю розкривається їх зміст.

Отже, інституційна модель фінансового контролю в контексті відповідальності ОМС є складним багатокомпонентним утворенням, яке поєднує у собі нормативно-правові засади, суб'єктно-об'єктні характеристики та специфіку

реалізації контрольних функцій у сфері публічних фінансів. Формування такої моделі вимагає чіткого визначення не лише понять фінансового контролю, його форм та методів, але й забезпечення ефективної взаємодії між різними суб'єктами контролю, з урахуванням принципів законності, підзвітності, ефективності та верховенства права.

Аналіз правових норм Конституції, БКУ та спеціального законодавства свідчить, що правові основи державного фінансового контролю сформовані на конституційних засадах контролю за фінансами як на державному, так і на місцевому рівнях. Однак чинне законодавство містить певні прогалини у частині належної регламентації механізмів притягнення ОМС до фінансово-правової відповідальності за виявлені порушення. Зокрема, недостатньо визначено порядок контролю за виконанням рішень уповноважених органів щодо притягнення до відповідальності та механізми забезпечення зворотного зв'язку щодо результатів контрольних заходів.

Визначення форм і методів фінансового контролю є важливим елементом розбудови інституційної моделі. Форми контролю відображають організаційно-процедурний аспект контрольної діяльності, а методи – забезпечують інструментальне наповнення контрольного процесу, обираючи оптимальні способи виявлення порушень і підвищення фінансової дисципліни. Сукупність форм і методів контролю має бути побудована таким чином, щоб забезпечити не лише оперативність та повноту перевірок, але й гарантувати об'єктивність оцінки фінансової діяльності органів місцевого самоврядування.

Важливою характеристикою суб'єктів фінансового контролю є їх наділення владними повноваженнями публічного характеру, що дозволяє їм виступати гарантами законності у сфері управління фінансами територіальних громад. Разом з тим, діяльність таких суб'єктів повинна супроводжуватися обов'язком дотримання принципів належного врядування, пропорційності втручання та захисту прав об'єктів контролю.

Таким чином, інституційна модель фінансового контролю в контексті відповідальності ОМС повинна ґрунтуватися на системності, взаємодії суб'єктів,

чіткому нормативно-правовому регулюванні та забезпеченні балансу між контролем і фінансовою автономією територіальних громад, що є важливою умовою ефективного функціонування демократичної правової держави.

2.3. Механізм притягнення органів місцевого самоврядування до фінансово-правової відповідальності в умовах децентралізації

У сучасних умовах реалізації реформи децентралізації в Україні істотно змінилася парадигма взаємовідносин між державою та ОМС. Надання ОМС ширших повноважень у сфері бюджетного планування, управління фінансами та реалізації соціально-економічних програм поставило перед правовою системою завдання формування ефективного та юридично обґрунтованого механізму притягнення до відповідальності за порушення у фінансовій сфері.

Як зазначає Н.Ф. Скляр фінансово-правова відповідальність ОМС є складовою системи публічної відповідальності, що має забезпечити дотримання принципів законності, ефективності, прозорості та цільового використання публічних коштів [191, с. 43]. У зв'язку з цим виникає необхідність визначення чіткої правової конструкції механізму притягнення ОМС до відповідальності, яка б забезпечувала баланс між автономією місцевої влади та ефективним фінансовим контролем.

Основу такого механізму становить наявність законодавчо визначеного складу фінансового правопорушення, що передбачає кваліфікацію діяння як протиправного, суспільно шкідливого, винного та спрямованого на порушення фінансової дисципліни. Механізм притягнення до відповідальності включає низку етапів: виявлення порушення, його фіксація, аналіз обставин, встановлення складу правопорушення, прийняття рішення про відповідальність, застосування санкцій та контроль за їх виконанням [42, с. 314].

Механізм притягнення ОМС до фінансово-правової відповідальності у контексті сучасного правового розвитку України характеризується комплексністю, багаторівневістю та нормативною визначеністю. М.М. Садченко підкреслює, що

його функціонування ґрунтується на взаємозв'язку між системою фінансово-правових норм, уповноваженими правозастосовними суб'єктами, стадіями притягнення до відповідальності та процесуальною формалізацією відповідних дій [186, с. 278].

Насамперед, основу механізму становить система правових норм, які регулюють питання фінансової діяльності ОМС, встановлюючи правила фінансової дисципліни та відповідальності за їх порушення. Основними джерелами цих норм є:

- стаття 113 БКУ чітко передбачає відповідальність за порушення бюджетного законодавства, зокрема накладення фінансових санкцій, обмеження бюджетних асигнувань, зупинення бюджетних операцій [41];
- стаття 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» покладає на місцеві ради повноваження у сфері затвердження місцевих бюджетів, а стаття 28 зобов'язує ОМС забезпечити гласність і відкритість бюджетного процесу [171];
- стаття 8 Закону України «Про основні засади державного фінансового контролю в Україні» визначає компетенцію ДАСУ щодо проведення державного фінансового контролю, зокрема ревізій, аудитів і перевірок щодо дотримання законодавства у сфері використання публічних коштів [174];
- ПКУ містить норми про фінансову відповідальність у сфері податкових правопорушень, що можуть бути застосовані до бюджетних установ, включаючи ОМС [149].

Законодавство встановлює загальні принципи діяльності ОМС у сфері управління бюджетними коштами, зокрема принципи законності, ефективності, цільового та прозорого використання бюджетних ресурсів. Однак аналіз чинної нормативної бази дозволяє виявити низку проблем.

Зокрема, відсутність у законодавстві чіткого визначення поняття «фінансове правопорушення», яке вчиняється ОМС, породжує правову невизначеність. Законодавчо не уніфіковано склад такого правопорушення, що унеможливорює однакове його тлумачення і застосування в практиці контролюючих органів.

Крім того, існує проблема нормативних колізій між положеннями БКУ та іншими актами фінансового законодавства, зокрема щодо порядку притягнення до відповідальності за нецільове використання коштів, складання бюджетної звітності, фінансування делегованих повноважень. Крім того, колізійність простежується у повноваженнях різних контролюючих органів. Наприклад, повноваження ДАСУ та Державної казначейської служби щодо реагування на виявлені порушення мають різний обсяг, підстави та правові наслідки. Як зазначає К.В. Полякова це породжує ситуації, коли одне й те саме порушення оцінюється по-різному різними органами, що знижує правову визначеність і може бути використане для уникнення відповідальності [150, с.110].

Іншою проблемою є недостатня деталізація правових наслідків за вчинення фінансових правопорушень ОМС. Законодавство часто обмежується формальним зазначенням про відповідальність, не встановлюючи ані чіткого механізму, ані процедур реалізації відповідальності, ані критеріїв диференціації санкцій залежно від тяжкості правопорушення чи шкоди. Також залишається нерозв'язаним питання співвідношення фінансово-правової відповідальності та інших видів юридичної відповідальності – адміністративної, дисциплінарної, кримінальної – у контексті діяльності посадових осіб ОМС.

С.І. Юрій зазначає, що у контексті децентралізації актуалізується потреба адаптації механізму притягнення до відповідальності до нових умов управління, що передбачає посилення ролі місцевої ініціативи, розвиток фінансової спроможності територіальних громад та впровадження інструментів громадського контролю [227, с. 112]. У цьому зв'язку важливим є створення інституційних умов для прозорості взаємодії між ОМС та контролюючими органами, у тому числі через цифровізацію фінансової звітності, відкриті дані, електронні аудитори та регламентовану публічну звітність.

Адже як зазначає О.С. Бісюк ефективність механізму притягнення до фінансово-правової відповідальності значною мірою залежить від якості нормативно-правового забезпечення, компетентності посадових осіб, а також наявності чітких процедур виявлення, розгляду та реалізації відповідальності [34,

с. 45]. Необхідним є також врахування принципу пропорційності відповідальності та індивідуалізації санкцій залежно від характеру правопорушення та розміру заподіяної шкоди.

З метою забезпечення ефективного функціонування механізму притягнення ОМС до відповідальності, необхідно створити прозору, інтегровану систему взаємодії між контрольними, наглядовими та фінансовими органами, яка б ґрунтувалася на принципах законності, об'єктивності, оперативності та неупередженості. І.Б. Іваненко акцентує, що практична реалізація цього механізму передбачає не лише виявлення фактів порушень, а й своєчасне інформування, належну правову оцінку, а також вжиття заходів реагування, які б несли у собі як превентивну, так і відновлювальну функцію [88, с. 50]. У цьому контексті доречно говорити про посилення інституційної спроможності відповідних органів через удосконалення нормативного регулювання їх компетенції, процедурної регламентації та забезпечення кадрового потенціалу [227, с. 221]. Важливим є також забезпечення належного рівня незалежності контролюючих органів, що гарантує об'єктивність їхніх дій у взаємодії з органами місцевого самоврядування.

На думку Ю.В. Ярового ключову роль у реалізації механізму відіграє система уповноважених суб'єктів правозастосовної діяльності, які мають повноваження здійснювати контроль, аудит, перевірки та притягнення до фінансово-правової відповідальності [229, с. 1360]. Процес притягнення до відповідальності реалізується через чітко структуровану процедуру, що включає кілька послідовних стадій. Перша – виявлення порушення, що полягає у фіксації факту недотримання фінансової дисципліни з боку органів місцевого самоврядування. Друга – розслідування, яке включає проведення перевірок, аудитів, а також аналітичного опрацювання відповідних документів з метою збирання доказів. Третя – ухвалення рішення, на підставі аналізу зібраних матеріалів, про притягнення до відповідальності та визначення конкретних санкцій. Четверта – процедура оскарження, яка забезпечує реалізацію принципу правового захисту шляхом подання скарг до вищих органів або судів. П'ята – виконання рішення, яке передбачає вжиття заходів відповідальності, таких як накладення штрафів,

фінансових обмежень, приписи щодо усунення виявлених порушень тощо [229, с. 1360].

Зважаючи на це, можна відзначити, що процесуальна складова фінансово-правової відповідальності – це своєрідна сукупність норм, якими здійснюється сувора регламентація процедурної сторони фінансово-правової відповідальності. Вона наділяється не лише певним рівнем самодостатності, але й певним додатковим значенням [159, с. 83]. Її суть зводиться не лише до того, що притягнення ОМС до відповідальності повинно відбуватись у відповідності до чітко встановленої нормативної процедури, але й тому, що навіть формальне недотримання контролюючими органами порядку фінансового контролю (у результаті якого й має місце виявлення фінансових правопорушень, вчинених ОМС) і притягнення до відповідальності має бути підставою для відмови у застосуванні фінансових санкцій. У протилежному випадку слід зазначити, що у фінансовому праві реалізується засада пріоритету змісту над формою, тоді як будь-якого роду застосування у правовій державі норм права забезпечується, насамперед, чітким виконанням процедур, які впливають із правових приписів, особливо коли мова йде про покарання чи про правовий примус з боку держави [159, с. 83].

На думку О.П. Кириленко притягнення ОМС до фінансово-правової відповідальності характеризується, у переважній більшості випадків, імперативним, процесуальним характером правовідносин, виникнення яких відбувається внаслідок юридичного факту вчинення фінансового правопорушення між ОМС, як правопорушником, і державою в особі її компетентних органів, в межах яких на ОМС, як на правопорушника, покладається зобов'язання понести обмеження майнового характеру, а в уповноважених органів – зобов'язання піддати орган місцевого самоврядування правообмеженням несприятливого спрямування, що передбачаються санкцією порушеної фінансово-правової норми [96, с. 34].

З метою подолання означених проблем доцільним є комплекс заходів, спрямованих на вдосконалення правового механізму фінансово-правової відповідальності ОМС. Насамперед, І.Й. Службський зазначає, що необхідно

законодавчо закріпити механізми диференціації відповідальності між представницьким органом як колективним суб'єктом та окремими посадовими особами, що брали участь у прийнятті відповідних управлінських рішень. Це дозволить забезпечити індивідуалізацію відповідальності та уникнути випадків колективної безвідповідальності [192, с. 100].

Крім того, актуальним є розроблення уніфікованої методики оцінки фінансової шкоди, спричиненої рішеннями ОМС. Такий інструмент сприятиме не лише більш об'єктивному встановленню розміру збитків, але й надасть можливість застосовувати адекватні та пропорційні санкції відповідно до тяжкості правопорушення.

Суттєвого перегляду потребує організаційна структура місцевих рад. Доцільним є створення або суттєве посилення повноважень постійних комісій з фінансового контролю, які мають здійснювати попередній аналіз проєктів фінансових рішень, перевіряти обґрунтованість бюджетних витрат, а також моніторити виконання програм соціально-економічного розвитку територіальних громад.

Особливу увагу слід приділити розширенню кола суб'єктів, які мають право ініціювати перегляд або оскарження незаконних або неефективних фінансових рішень органів місцевого самоврядування. Доцільним є законодавче врегулювання участі громадських об'єднань, експертних інституцій, а також безпосередньо мешканців територіальних громад у відповідних процедурах контролю.

М.К. Смакограй зазначає, що необхідним є також формування механізмів інституційного захисту посадових осіб, які діяли добросовісно, в межах наданих повноважень та відповідно до чинного законодавства, але були безпідставно втягнуті у процедури притягнення до відповідальності внаслідок політичного тиску або неправомірного впливу [193, с. 45]. Такий захист має включати не лише процесуальні гарантії, але й передбачати відповідальність за неправомірне ініціювання процедур, спрямованих на дискредитацію службових осіб.

Зазначені пропозиції сприятимуть удосконаленню системи правового регулювання у сфері фінансово-правової відповідальності ОМС, підвищенню рівня

правової визначеності, захищеності публічних інтересів територіальних громад та ефективності державного фінансового контролю в умовах децентралізації.

Завершальним компонентом механізму є система правозастосовних актів, які формалізують усі дії, пов'язані з притягненням до відповідальності. До таких актів належать акти перевірок та аудитів, що містять результати інспекцій фінансової діяльності ОМС; рішення про накладення санкцій, видані уповноваженими органами та які мають обов'язковий характер для виконання; а також судові рішення, що можуть бути ухвалені в результаті оскарження адміністративних актів і мають остаточну юридичну силу [61, с. 12]. Наприклад, якщо ОМС було здійснене порушення положень чинного податкового законодавства, тоді на нього покладається відповідальність органом ДПСУ у відповідності до податкового повідомлення-рішення (має бути відповідним вимогам, визначеним пунктом 58.1 статті 58 ПКУ) [149]. Якщо ж були виявлені порушення бюджетного законодавства, тоді правозастосовні акти можуть набувати форм рішень відповідних структур, які уповноважені на притягнення до фінансової відповідальності ОМС у разі порушення останніми положень бюджетного законодавства.

Правозастосовні акти у сфері фінансово-правової відповідальності ОМС становлять не лише кінцеву стадію процедури виявлення порушення, але й одночасно виступають гарантією дотримання принципів законності, правової визначеності та неупередженості. Як зазначає Ю.В. Назарук їх ухвалення базується на ретельному аналізі доказової бази, зібраної у процесі перевірок і аудитів, та вимагає від контролюючих і судових органів високого рівня професіоналізму, дотримання процедурних норм і забезпечення прав суб'єктів правовідносин [132, с. 50]. У цьому контексті особливої уваги набуває питання ефективного правового механізму реалізації прийнятих рішень, що забезпечує не лише відновлення порушеного фінансового порядку, але й справедливість, як основну категорію юридичної відповідальності.

В.Ф. Піхоцький зазначає, що правозастосовний акт не є самоціллю – він виконує функцію інструменту державного реагування на порушення, спрямованого на формування публічно відповідальної практики управління фінансами на

місцевому рівні. При цьому, роль таких актів як механізмів корекції управлінської поведінки та превенції подальших правопорушень лише підкреслює їх значущість у структурі фінансово-правового механізму [145, с. 213]. Лише за умов комплексного аналізу правопорушення, справедливого провадження та забезпечення примусового виконання відповідних рішень досягається реальна ефективність відповідальності в публічній фінансовій сфері.

Як зазначає І.В. Богданов реалізація фінансово-правової відповідальності ОМС здійснюється через застосування спеціалізованих фінансово-правових санкцій, які мають характер публічно-правових примусових заходів, спрямованих на відновлення порушеної фінансової дисципліни, а також попередження аналогічних правопорушень у майбутньому [36, с. 42]. Дані санкції відрізняються від інших видів юридичної відповідальності як змістовно, так і процедурно, адже передбачають специфічні форми впливу, які реалізуються винятково в межах фінансового правопорядку. Вони охоплюють як заходи, передбачені податковим законодавством, так і засоби впливу, встановлені нормами бюджетного права.

Зокрема, у сфері податкового регулювання, до фінансово-правових санкцій належать штрафи, що застосовуються за порушення податкових зобов'язань, та пеня, яка нараховується у випадку несвоєчасного виконання таких зобов'язань. Усі заходи у цій сфері спрямовані на забезпечення стабільного і своєчасного наповнення бюджетів усіх рівнів, а також стимулювання дотримання податкової дисципліни з боку органів місцевого самоврядування [72, с. 11].

У межах бюджетного законодавства, на думку М.А. Бейгул, застосовуються більш різноманітні форми санкційного впливу. До них належить винесення попередження про виявлені порушення з обов'язком їх усунення у встановлений строк, що виконує функцію офіційного реагування на незначні відхилення від вимог фінансової дисципліни. У випадках грубішого або системного порушення, можуть застосовуватись такі заходи, як тимчасове зупинення операцій з бюджетними коштами або призупинення бюджетних асигнувань, що суттєво обмежують фінансову спроможність ОМС у межах бюджетного періоду [32, с. 42].

До більш жорстких форм належать зменшення бюджетних асигнувань, що потребує корекції бюджетного розпису, а також повернення бюджетних коштів до джерела фінансування у випадку їх нецільового використання, що супроводжується складанням відповідного акту ревізії. Зупинення дії рішення про місцевий бюджет застосовується у разі прийняття бюджету з порушенням базових засад бюджетного процесу [37, с. 27]. Окремо слід виокремити механізм безспірного вилучення коштів з місцевого бюджету, що передбачає пряме перерахування фінансових ресурсів до бюджету іншого рівня у разі їх невідповідного спрямування.

Усі вказані заходи фінансово-правової відповідальності мають чітке нормативне підґрунтя, реалізуються в межах процедур, закріплених у фінансовому законодавстві, та слугують не лише засобом примусу, а й елементом державного контролю за ефективністю, цільовістю та законністю використання бюджетних коштів ОМС.

Е.С. Дмитренко наголошує, що механізм притягнення ОМС до юридичної відповідальності має розглядатися не лише через призму відповідальності юридичної особи, а й із врахуванням статусу посадових осіб, уповноважених реалізовувати функції місцевої влади, а в окремих випадках – здійснювати публічне адміністрування як представники держави. Держава має у своєму розпорядженні диференційований арсенал засобів правового впливу на публічних службовців, серед яких особливе місце займають дисциплінарна та адміністративна відповідальність [72, с. 12].

Особливості притягнення публічних службовців до дисциплінарної відповідальності обумовлюються кількома чинниками: по-перше, видом публічної служби, яку вони здійснюють; по-друге, правовим регулюванням, що встановлює спеціальні правила для окремих категорій службовців.

В Україні перелік дисциплінарних стягнень, що застосовуються до державних службовців, згідно зі статтею 66 Закону України «Про державну службу», значно вужчий у порівнянні з іншими країнами. До державних службовців застосовуються такі види дисциплінарного стягнення: зауваження, догана,

попередження про неповну службову відповідність, звільнення з посади державної служби [162].

Особливості процедури притягнення публічного службовця до адміністративної відповідальності викладені у положеннях КУпАП та Закону України «Про запобігання корупції» [165].

По-перше, стаття 14 КУпАП наголошує, що посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, зв'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків. [102]. Це положення є важливим для розуміння процедури притягнення публічного службовця до адміністративної відповідальності, оскільки вказує на випадки, коли такі особи підлягають не дисциплінарній, а адміністративній відповідальності. Однак, цей аспект часто не враховується у науково-практичних коментарях до КУпАП.

По-друге, стаття 38 КУпАП передбачає особливі строки накладення адміністративних стягнень. Згідно з загальним правилом, адміністративне стягнення накладається не пізніше ніж через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніше ніж через два місяці з дня його виявлення [102]. Проте, більшість адміністративних проступків, де суб'єктом правопорушення є публічний службовець, розглядаються судом. У такому випадку стягнення може бути накладено не пізніше ніж через три місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніше ніж через три місяці з дня його виявлення.

Особливості правового регулювання строків накладення адміністративних стягнень також включають окремі строки для правопорушень, пов'язаних з корупцією. Стаття 38 КУпАП встановлює, що за вчинення таких правопорушень адміністративне стягнення може бути накладене протягом шести місяців з дня виявлення, але не пізніше двох років з дня їх вчинення [102].

По-третє, стаття 257 КУпАП встановлює особливі процедури для передачі протоколу особі, уповноваженій розглядати справу про адміністративне правопорушення [102]. Законодавство вимагає від особи, яка склала протокол про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, направити матеріали справи до місцевого загального суду за місцем вчинення правопорушення протягом трьох днів з моменту складання протоколу. Особа, яка склала протокол, зобов'язана одночасно надіслати до державного органу чи органу місцевого самоврядування, де працює публічний службовець, повідомлення про складання протоколу для можливого відсторонення від виконання службових обов'язків та направити інформацію про викривача (якщо такий є) до Національного агентства з питань запобігання корупції [102].

Ці процедури вказують на особливості адміністративного розслідування правопорушень, пов'язаних з корупцією, і обумовлюють важливість виконання всіх необхідних дій для забезпечення ефективності механізму притягнення до адміністративної відповідальності публічних службовців.

По-четверте, стаття 277 КУпАП встановлює спеціальні строки розгляду справ, пов'язаних з корупцією. Зазвичай справи про адміністративні правопорушення розглядаються протягом п'ятнадцяти днів з моменту отримання матеріалів справи суб'єктом розгляду. Це правило також застосовується до адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією. Однак, частина четверта статті 277 КУпАП передбачає, що строк розгляду таких правопорушень може бути зупинений судом, якщо особа, яка притягується до відповідальності, умисно ухиляється від явки до суду або з поважних причин не може з'явитися (хвороба, відрядження, лікування, відпустка тощо) [102].

По-п'яте, Закон України «Про запобігання корупції» встановлює окремі вимоги, які регулюють процедуру притягнення публічного службовця до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією [165]. Стаття 59 Закону України «Про запобігання корупції» передбачає, що відомості про осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності за такі правопорушення, вносяться до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили

корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення [165]. Цей реєстр формується та ведеться Національним агентством з питань запобігання корупції.

Д.В. Долбнєва зазначає, що правозастосовна практика органів, таких як ДПСУ, Рахункова палата, ДАСУ, демонструє як наявність належного інституційного потенціалу, так і потребу в його удосконаленні [74, с. 97]. Наявні дані про фінансові порушення свідчать про поширеність проблем недотримання податкового, бюджетного та закупівельного законодавства, що потребує посилення аналітичної, попереджувальної та каральної функцій механізму відповідальності.

Загалом, функціонування системи дисциплінарної та адміністративної відповідальності публічних службовців, у тому числі посадових осіб ОМС, є невід'ємною частиною ширшого механізму правового впливу, спрямованого на забезпечення прозорості, ефективності та законності в діяльності публічної адміністрації. Вказаний механізм покликаний не лише виконувати функцію реагування на вже вчинені правопорушення, а й запобігати їм шляхом формування в середовищі публічної служби стандартів професійної етики, правосвідомості та відповідальності [21, с. 70]. Його ефективне функціонування потребує постійного вдосконалення нормативної бази, адаптації процедур до умов цифрового врядування, зміцнення інституційної спроможності органів, відповідальних за контроль та притягнення до відповідальності, а також активного залучення громадськості до процесів моніторингу та оцінки доброчесності публічного управління.

Отже, механізм притягнення ОМС до фінансово-правової відповідальності в умовах децентралізації є складним інституційно-правовим утворенням, яке функціонує на перетині публічного управління, фінансового контролю та правозастосування. Його ефективність обумовлена здатністю правової системи забезпечити баланс між самостійністю територіальних громад та необхідністю дотримання фінансової дисципліни й підзвітності за використання публічних коштів.

Аналіз сучасної нормативної бази свідчить про наявність значного обсягу регуляторного матеріалу, що визначає загальні принципи, процедури та форми

реалізації відповідальності, проте водночас виявляє низку прогалин та правових колізій, зокрема щодо уніфікації складу фінансових правопорушень, механізмів застосування санкцій та компетенції контролюючих органів. Відсутність єдиної дефініції поняття «фінансове правопорушення ОМС» і нечітке розмежування функцій між суб'єктами фінансового контролю знижують ефективність реалізації відповідальності та створюють умови для правової невизначеності.

Особливого значення набуває поєднання зовнішнього контролю з внутрішніми механізмами фінансової безпеки на рівні ОМС, включаючи формування систем внутрішнього аудиту, правової підготовки посадових осіб, діджиталізації фінансової звітності та прозорості публічного управління.

В умовах воєнного стану та загального суспільного напруження, механізм притягнення до відповідальності набуває ще більшої актуальності як інструмент правової стабільності, забезпечення публічної довіри до держави та гарантія ефективного використання кожної бюджетної гривні. Зміцнення цього механізму вимагає комплексної реформи правового регулювання, інституційної синергії між суб'єктами контролю та управління, а також активної участі громадянськості у процесах контролю і звітності.

Висновки до другого розділу

1. Фінансове правопорушення ОМС є специфічною формою деліктної поведінки у сфері публічних фінансів, яка має правову природу порушення встановленого порядку управління бюджетними коштами, податковими надходженнями, державним та комунальним майном, а також пов'язане з настанням шкідливих наслідків для фінансової системи.

2. Фінансово-правова відповідальність ОМС є важливим елементом захисту публічних фінансів, оскільки саме вона забезпечує відновлення правопорядку у сфері фінансових відносин шляхом застосування заходів примусу до суб'єктів місцевого самоврядування, які порушили законодавство.

3. Особливості складу фінансового правопорушення обумовлені особливим статусом ОМС як суб'єктів публічного права, що зумовлює необхідність розширеного тлумачення об'єкта та об'єктивної сторони порушення, з урахуванням обмежених меж вини і складного механізму відповідальності.

4. Відсутність системного законодавчого визначення складу фінансового правопорушення ОМС призводить до неоднозначного правозастосування і потребує вдосконалення чинного фінансового та адміністративного законодавства шляхом запровадження чітких критеріїв оцінки діянь ОМС.

5. Інституційна модель фінансового контролю повинна бути побудована на принципах верховенства права, публічності, прозорості та підзвітності ОМС у сфері використання бюджетних та інших публічних фінансів, що є передумовою належного публічного врядування.

6. Державний фінансовий контроль здійснюється через юридичну систему спеціалізованих органів – Рахункову палату України, ДАСУ, органи державного казначейства та податкові органи, – діяльність яких має бути скоординованою і спрямованою на комплексне забезпечення фінансової дисципліни на місцевому рівні.

7. Система державного фінансового контролю має бути адаптована до викликів фінансової децентралізації, що передбачає посилення як зовнішнього контролю з боку державних органів, так і розвитку механізмів внутрішнього фінансового контролю в самих ОМС.

8. З метою забезпечення балансу між автономією ОМС і необхідністю контролю за використанням публічних коштів, слід впроваджувати принципи пропорційності втручання, мінімізації обтяження об'єктів контролю, правової визначеності та захисту прав і законних інтересів територіальних громад.

9. Механізм притягнення ОМС до фінансово-правової відповідальності має комплексний характер і включає нормативно-правові, процедурні та інституційні компоненти. Він ґрунтується на поєднанні норм фінансового, адміністративного, бюджетного та муніципального права, які забезпечують визначення підстав відповідальності, суб'єктного складу правовідносин,

процедурних правил притягнення до відповідальності та порядку застосування санкцій. Умови децентралізації обумовлюють потребу в посиленні ролі процедурних гарантій для забезпечення законності притягнення до відповідальності і недопущення зловживань у процесі реалізації контрольних функцій держави.

10. Процедура притягнення ОМС до фінансово-правової відповідальності має бути побудована на принципах об'єктивності, змагальності, рівності сторін і захисту прав територіальних громад. Наявність обґрунтованої підстави для перевірки, дотримання процесуальних строків, право на заперечення результатів контролю та оскарження рішень контролюючого органу є важливими складовими механізму, які забезпечують баланс між необхідністю контролю за публічними фінансами і збереженням самостійності місцевого самоврядування.

11. Умови децентралізації вимагають впровадження ризик-орієнтованого контролю, електронного документообігу в контрольних процедурах та посилення підзвітності ОМС перед територіальними громадами. Запровадження індикаторів ризику порушень бюджетного законодавства, автоматизація процесу моніторингу та аналітичних процедур дозволить підвищити ефективність виявлення порушень та водночас знизити адміністративний тиск на сумлінних учасників бюджетного процесу.

РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

3.1. Зарубіжний досвід притягнення органів місцевого самоврядування до фінансово-правової відповідальності: значення для України

У процесі становлення ефективної системи фінансово-правової відповідальності ОМС в Україні надзвичайного значення набуває вивчення та аналіз зарубіжного досвіду. У більшості розвинених правових систем притягнення ОМС до фінансової відповідальності є складовою частиною загальної концепції належного управління публічними фінансами, підзвітності місцевої влади та забезпечення балансу між автономією громад і контролем за дотриманням фінансової дисципліни.

Розгляд зарубіжних моделей дозволяє не лише ідентифікувати універсальні принципи фінансової відповідальності, а й врахувати специфіку інституційної організації, процесуального регулювання і санкційних механізмів у різних країнах. Аналіз цих практик має особливу актуальність для України з огляду на триваючий процес децентралізації, реформування системи місцевого самоврядування та нагальну потребу забезпечення належної якості управління фінансовими ресурсами на місцевому рівні.

У сучасних умовах міжнародно-правові стандарти притягнення до відповідальності за вчинення фінансових правопорушень є важливим інструментом забезпечення фінансової безпеки та протидії деліктній поведінці у фінансовій сфері. І.А. Ангеліна зазначає, що враховуючи складність і багатогранність цього явища, актуальним є групування таких стандартів за критеріями сфери їх застосування та форми зовнішнього закріплення [26, с. 250]. Застосування цього підходу дозволяє структурувати нормативну базу і виділити основні напрями міжнародного регулювання:

1. Фінансові правопорушення, пов'язані з легалізацією доходів, отриманих злочинним шляхом, та фінансуванням тероризму. Міжнародні зусилля в

цій сфері спрямовані на створення комплексної правової бази, на конвенційному рівні це включає такі ключові документи, як Конвенція ООН проти корупції (2003 р.), Конвенція Ради Європи з відмивання, виявлення, вилучення та конфіскації доходів від злочинної діяльності та фінансування тероризму (2005 р.), а також Конвенція про боротьбу з тероризмом, сепаратизмом та екстремізмом (2001 р.). На рівні рішень Генеральної Асамблеї ООН, важливу роль відіграють рекомендації, які закріплюють принципи протидії злочинній діяльності у фінансовій сфері [16].

2. Фінансові правопорушення, що вчиняються організованими злочинними угрупованнями. На конвенційному рівні вирізняються Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності (2000 р.), Конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму (1999 р.) та Конвенція ООН з боротьби проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин (1988 р.). Значну роль у цій сфері відіграє Міжнародна організація вищих органів контролю державних фінансів (INTOSAI), яка розробляє рекомендації для боротьби з організованою злочинністю в економічній сфері [125].

3. Фінансові правопорушення, що пов'язані з аудитом державних фінансів. На конвенційному рівні важливим інструментом є Європейська конвенція про видачу правопорушників, яка полегшує співпрацю між державами в питаннях переслідування осіб, причетних до фінансових злочинів. На рівні INTOSAI розроблено низку документів, зокрема Лімську декларацію керівних принципів аудиту державних фінансів (1977 р.), Мексиканську декларацію незалежності вищих органів фінансового контролю, Кодекс етики INTOSAI та Керівні принципи стандартів внутрішнього контролю (1974 р.). На рівні Європейського Парламенту затверджено Директиву 2006/43/ЄС, яка встановлює гармонізовані вимоги до обов'язкового аудиту річної та консолідованої звітності [5].

В умовах інтеграції України до європейського правового простору надзвичайно важливим є не лише запозичення загальних підходів до організації аудиту державних фінансів, а й осмислення їх практичної імплементації у контексті забезпечення ефективного механізму фінансово-правової відповідальності. Міжнародні стандарти аудиту, прийняті в межах INTOSAI та Європейським

Союзом, орієнтують на побудову контрольних систем, здатних не лише виявляти фінансові порушення, а й забезпечувати невідворотність притягнення до відповідальності суб'єктів публічного права, включаючи ОМС. Водночас адаптація цих стандартів потребує урахування національних особливостей правового розвитку, інституційної структури публічної влади та специфіки взаємодії між рівнями державного управління.

Розвиток законодавства про фінансовий контроль та фінансово-правову відповідальність у зарубіжних країнах визначається двома факторами: досвідом національного державно-правового розвитку та принципами Лімської декларації, прийнятої в рамках ІНТОСАІ у 1977 році [117]. Аналізуючи положення Лімської декларації, можна відзначити, що контроль – це не самоціль, а невід'ємна частина загальнодержавної системи регулювання суспільних відносин, що розкриває допущені відхилення від прийнятих стандартів та порушення принципів законності, ефективності та економії [117].

Однією з фундаментальних засад Лімської декларації є ідея незалежності вищих органів фінансового контролю. Незалежність розглядається як базова передумова об'єктивності та ефективності контрольної діяльності. На думку О.О. Стрекаль вона конкретизується у таких основних напрямках [197]:

- незалежність контрольних органів від тих суб'єктів, які вони перевіряють, зокрема від ОМС;
- забезпечення захищеності контрольного процесу від впливу;
- гарантії щодо незалежності членів контрольних органів, що передбачають спеціальні процедури їх призначення та звільнення;
- належне фінансове забезпечення сфери діяльності контрольних органів для здійснення повноцінного виконання покладених на них завдань.

Відповідно до принципів Лімської декларації, вищі контрольні органи можуть ефективно здійснювати свої функції лише за умов справжньої інституційної незалежності. З цією метою в багатьох державах незалежність органів фінансового контролю закріплюється на рівні конституційного законодавства [117]. Зазвичай це супроводжується механізмами призначення керівників контрольних органів

парламентом або іншими високими політико-правовими інститутами на строк, що перевищує термін повноважень самих органів влади. Водночас процедура звільнення керівників органів контролю суттєво обмежена і допускається лише у випадках, передбачених законом (некомпетентність, доведене порушення службових обов'язків, власна ініціатива).

Функціональна та організаційна незалежність органів фінансового контролю означає заборону втручання в процес здійснення перевірок, ревізій та аудитів, заборону впливу на результати контрольних заходів та висновки за їх підсумками. Лімська декларація також наголошує на дотриманні принципу об'єктивності контрольної діяльності, що досягається суворим дотриманням норм права при аналізі фактичного матеріалу та підготовці висновків [197].

Компетентність працівників контрольних органів визнається необхідною умовою ефективності фінансового контролю. Лімська декларація вимагає належного професійного рівня співробітників, їх постійного навчання, застосування сучасних методик аудиту та контролю [197]. Гласність діяльності контрольних органів також є важливою вимогою, що реалізується через обов'язкове оприлюднення результатів перевірок та звітність перед суспільством.

Аналіз основних положень Лімської декларації дозволяє сформулювати низку загальних вимог до вищих органів фінансового контролю, а саме [197]:

- організаційна, функціональна та фінансова незалежність від інших суб'єктів влади та органів, які підлягають перевірці;
- право вимагати і отримувати повну інформацію та документи, що стосуються фінансової діяльності підконтрольних суб'єктів;
- охоплення контролем усіх аспектів фінансової діяльності без винятків та вилучень із системи контролю.

Практика більшості держав, які підтримали Лімську декларацію, засвідчує високу ефективність втілення її положень у національних правових системах [2, с. 10]. Багато країн забезпечили конституційний статус своїм органам аудиту та фінансового контролю, гарантували їхню процесуальну та матеріальну

незалежність, що позитивно позначилося на підвищенні рівня прозорості та законності у сфері управління публічними фінансами.

У подальшому доцільно розглянути, як зазначені принципи реалізуються на прикладі окремих держав у частині організації системи фінансового контролю за діяльністю ОМС, оцінити ефективність відповідних механізмів притягнення до фінансово-правової відповідальності та визначити можливості запозичення найкращих практик для вдосконалення вітчизняної моделі контролю і відповідальності в умовах децентралізації. Загалом у зарубіжних державах система організації та повноважень вищих контрольних органів, які мають повноваження на основі виявлених в результаті контролю порушень встановлювати фінансово-правову відповідальність для ОМС, визначається особливостями форми правління. Форма правління зумовлює структуру взаємодії між органами державної влади, ступінь автономії місцевого самоврядування, а також специфіку механізмів фінансового контролю та притягнення до відповідальності [2, с. 10].

У державах з парламентською формою правління, таких як Німеччина, Італія, Швеція, Велика Британія, вищі контрольні органи, як правило, є підзвітними парламенту та здійснюють свою діяльність незалежно від виконавчої влади [19]. Наприклад, у Німеччині Федеральна рахункова палата діє як конституційний орган, що має широкі повноваження у сфері фінансового контролю, включаючи контроль за діяльністю муніципалітетів у питаннях, що стосуються витрачання коштів федерального бюджету [4]. Висновки Рахункової палати мають обов'язковий характер для врахування урядом та парламентом, що підвищує ефективність механізму відповідальності.

У монархіях конституційного типу, наприклад у Нідерландах та Норвегії, вищі органи фінансового контролю також зберігають високий рівень незалежності та підзвітності парламенту [12]. Важливою особливістю є те, що контрольні органи мають право здійснювати як фінансовий аудит, так і аудит ефективності діяльності ОМС. Наприклад, у Нідерландах Рахункова палата здійснює оцінку не лише законності витрат, але й доцільності та результативності бюджетного управління на місцевому рівні.

У президентських республіках, таких як США та Бразилія, вищі контрольні органи мають більш чітко виражену автономію від усіх гілок влади. У США Рахункова палата (Government Accountability Office – GAO) підпорядкована Конгресу і здійснює як фінансовий, так і програмний аудит усіх державних установ, включаючи місцеві органи, які отримують федеральні кошти [5]. Відповідальність ОМС перед федеральними органами контролю базується на принципі цільового використання субсидій та грантів.

У змішаних формах правління (наприклад, Франція, Польща) вищі контрольні органи мають складну систему підпорядкованості та взаємодії із законодавчою і виконавчою гілками влади [12]. Так, у Франції Рахункова палата та регіональні рахункові палати здійснюють фінансовий контроль над ОМС. Вони мають право виносити обов'язкові для виконання приписи щодо усунення порушень і передавати справи про серйозні фінансові порушення до спеціалізованих фінансових юрисдикцій.

Особливої уваги заслуговує досвід федеративних держав (Німеччина, Швейцарія, Канада), де розмежування повноважень у сфері фінансового контролю між федеральними та регіональними рівнями є чітким і формалізованим. Наприклад, у Канаді Генеральний аудитор контролює витрати федеральних коштів на місцевому рівні, тоді як провінційні аудиторські служби контролюють використання ресурсів на рівні провінцій і муніципалітетів. Такий підхід сприяє збереженню фінансової автономії субнаціональних утворень при забезпеченні належного контролю за використанням публічних ресурсів [3].

У країнах із домінуючими централізованими рисами управління, як-от у Японії чи Південній Кореї, вищі контрольні органи мають значно ширші повноваження щодо контролю за місцевими органами влади. Наприклад, у Японії Бюро аудиту є органом, підпорядкованим безпосередньо уряду, що дає змогу здійснювати не лише фінансовий контроль, але й детальну перевірку управлінських процесів на місцевому рівні [18].

Аналіз зарубіжної практики демонструє, що незалежність вищих органів фінансового контролю, їхній процесуальний статус, характер підзвітності та

механізми впливу на ОМС прямо залежать від форми правління тієї чи іншої держави. При цьому у всіх розглянутих країнах контрольні органи забезпечені правовими інструментами, які дозволяють ефективно виявляти фінансові порушення та притягувати до відповідальності ОМС у межах встановлених процедур.

У цьому контексті важливим є також дослідження специфіки організації процесу виявлення, розкриття та розслідування фінансових правопорушень, що становить ключовий етап реалізації фінансово-правової відповідальності. Світова практика свідчить про формування чотирьох основних моделей відповідної системи, концептуальні розмежування яких зумовлені правовими традиціями держав, характером адміністративно-управлінських структур, історичним розвитком публічного адміністрування, а також національними пріоритетами у сфері забезпечення фінансової безпеки [229, с. 1362]. Концептуальне розмежування цих моделей зумовлене впливом особливостей правових систем держав, характером адміністративно-управлінських структур, традиціями публічного адміністрування, а також пріоритетами національної державної політики у сфері забезпечення фінансової безпеки.

Кожен із підходів передбачає специфічні організаційно-правові механізми, різні ступені інтеграції функцій контролю та розслідування, а також особливості співвідношення адміністративної і кримінальної юрисдикції у справах про фінансові правопорушення [229, с. 1362]. Таким чином, різноманітність моделей зумовлює не лише варіативність правозастосовної практики, але й впливає на ефективність притягнення суб'єктів публічного права, зокрема органів місцевого самоврядування, до фінансово-правової відповідальності.

У подальшому викладі буде здійснено детальний аналіз кожної з вказаних моделей із метою виявлення їх структурних особливостей, переваг, недоліків, а також можливостей для запозичення позитивного досвіду у вітчизняній системі фінансового контролю та правозастосування.

1. Наділення окремих підрозділів податкових органів повноваженнями щодо розслідування фінансових правопорушень. Цей підхід передбачає інтеграцію

слідчих функцій у структуру податкових адміністрацій, що дозволяє ефективніше виявляти правопорушення на ранніх етапах. Така модель застосовується у Болгарії, Ізраїлі, Швейцарії, Південній Кореї та Японії [199, с. 211]. Її перевага полягає в прямому доступі до податкових баз даних, що сприяє швидкому аналізу інформації та прийняттю рішень. Недоліком є можливість конфлікту інтересів, оскільки одна і та ж структура виконує функції контролю, збору податків та розслідування порушень.

2. Створення спеціалізованих правоохоронних органів (податкової поліції). Ця модель є поширеною у Німеччині, США, Таджикистані. Податкова поліція має вузьку спеціалізацію на виявленні, розкритті та розслідуванні податкових злочинів [9]. Основними перевагами такого підходу є незалежність від податкових адміністрацій, що зменшує ризик зловживань, а також концентрація ресурсів на боротьбі з податковими правопорушеннями. Проте функціонування окремих органів може призводити до дублювання функцій з іншими правоохоронними структурами.

3. Передача функцій розслідування органам фінансових розслідувань або фінансової поліції. Цей підхід використовується у Грузії, Італії, Казахстані, Латвії та Румунії. Відповідні органи, наприклад, Фінансова гвардія в Італії, мають широкі повноваження, включаючи контроль за податковими зобов'язаннями, протидію організованій злочинності, контроль за витрачанням бюджетних коштів та захист національної економіки [7]. Перевага цієї моделі полягає у комплексності підходу, що дозволяє враховувати різні аспекти економічних правопорушень.

4. Делегування окремих функцій розслідування податкових злочинів іншим правоохоронним органам, таким як економічна або кримінальна поліція. Цей підхід є типовим для Греції, Франції, Швеції та Фінляндії. Залучення універсальних правоохоронних структур сприяє ефективному використанню наявних ресурсів. Водночас спеціалізація цих органів на податкових питаннях може бути обмеженою, що впливає на ефективність розслідувань [11].

Таким чином, делегування функцій розслідування податкових злочинів універсальним правоохоронним органам, попри переваги у сфері раціоналізації

використання ресурсів, супроводжується певними ризиками зниження спеціалізованої компетенції у виявленні складних фінансово-правових схем. Відсутність вузькопрофільної підготовки співробітників кримінальної або економічної поліції може негативно позначатися на якості доказової бази та повноті розслідування фінансових правопорушень. З огляду на це, в контексті аналізу зарубіжних підходів до боротьби з податковими злочинами постає необхідність класифікації існуючих організаційних моделей.

Кожна із зазначених моделей має свої сильні та слабкі сторони, що обумовлює необхідність адаптивного підходу при формуванні національної системи розслідування фінансових правопорушень [2, с. 10]. Для України особливого значення набуває вивчення цих практик з метою визначення оптимальної моделі, яка б поєднувала високу спеціалізацію слідчих підрозділів із належними процесуальними гарантіями законності та об'єктивності розслідування податкових злочинів. На цьому тлі логічним є звернення до питань розвитку національного законодавства про фінансовий контроль та фінансово-правову відповідальність у зарубіжних державах, що дозволяє розкрити особливості організації вищих контрольних інституцій, їх компетенцій та процедур притягнення ОМС до відповідальності залежно від форми державного устрою і моделі публічного управління.

Державою з найпотужнішою на сьогоднішній день фінансовою системою є Сполучені Штати Америки, які мають досить розгалужену та структуровану систему фінансового контролю. Саме тому одним із класичних прикладів здійснення фінансового контролю за діяльністю ОМС у президентській республіці є США. Якщо не брати до уваги той факт, що законослухняність в межах США підноситься до рівня «культу», все ж таки, й тут інколи ОМС притягуються до фінансово-правової відповідальності [13].

Органами, яким надані повноваження стосовно притягнення до фінансово-правової відповідальності є органи казначейства, а також Головне контрольно-фінансове управління Конгресу, Адміністративно бюджетне управління при Президентові США, Президентська рада з боротьби з фінансовими зловживаннями

в державних установах та органах місцевого самоврядування («Рада честі й ефективності»), інспектори Федеральної резервної системи, Служба внутрішніх доходів (податкова служба) тощо [13]. Кожному з цих органів надаються специфічні повноваження щодо здійснення контролю за фінансовою діяльністю ОМС, одночасно з цим простежується чіткий розподіл цих повноважень між структурами, що сприяє уникненню питань розмежування повноважень і дозволяє більш чітко здійснювати контроль за проведенням фінансової діяльності ОМС, а в разі виявлення порушень законодавства у сфері податків та публічних фінансів – швидко та ефективно притягати органи місцевого самоврядування до фінансово-правової відповідальності.

Досвід США у цьому контексті може бути корисним для України у аспекті чіткого розмежування повноважень органів влади щодо контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування у фінансовій сфері, що дозволить більш ефективно провадити діяльність у цій сфері і підвищить ефективність притягнення органів місцевого самоврядування до фінансової відповідальності у разі виявлення порушень податкового, бюджетного та іншого законодавства України у фінансовій сфері.

Як зазначає І.П. Лопушанський особливістю здійснення державного фінансового контролю за діяльністю ОМС та притягнення у разі виявлення порушень останніх до фінансово-правової відповідальності у Німеччині є той факт, що основні правила функціонування фінансової системи цієї країни закріплені у спеціальному розділі Конституції ФРН [119, с. 50]. Цей розділ називається «Фінанси», регулює фінансові відносини між федерацією, землями, громадами, гарантуючи їх стійкість. Зокрема, докладно йдеться про систему розподілу податкових доходів між федерацією та землями. Ця система відповідно до конституції спрямована на вирівнювання відмінностей у фінансових можливостях між землями (стаття 107 Основного закону ФРН). У той самий час федерація і землі незалежні одні від одних щодо свого бюджетного господарства (стаття 109) [4].

Фінансовий контроль за діяльністю ОМС (муніципальних чи міських рад) у Німеччині здійснюється Федеральною рахунковою палатою та рахунковими

палатами земель [4]. Рахункова палата є незалежним органом фінансового контролю, який посідає місце між парламентом та урядом країни та є їх помічником. Федеральна рахункова палата контролює як бюджетне фінансування та управління економікою федерації та федеральними об'єктами особливої важливості, так і діяльність державних підприємств, організацій соціального страхування, які отримують державні дотації. Палата може контролювати й ОМС, які входять у сферу компетенції рахункових палат земель, але мають право керуватися й федеральними засобами [4].

Федеральна рахункова палата складається з восьми відділів, назви яких визначені виконуваними ними функціями: проведення ревізії рахунків, бюджетного фінансування, контроль установ транспорту та зв'язку, контроль оборонного бюджету, перевірка об'єктів військового та цивільного будівництва, перевірки соціальної сфери, контроль стану підготовки кадрів та ефективного управління економікою, кураторство економіки та фінансів. Основною ознакою оцінки діяльності Рахункової палати ФРН є точність та ефективність [119, с. 50]. Проводячи фінансово-економічний аналіз різноманітних аспектів фінансової діяльності ОМС, співробітники Палати контролюють здійснення поставлених цілей та завдань у реальному житті. Члени Федеральної рахункової палати користуються незалежністю суддів. Щорічно палата має інформувати про свою діяльність як уряд, так і Бундестаг та Бундесрат [4].

Процес функціонування та взаємодії інституційних структур, уповноважених відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування на виконання функцій щодо формування, розподілу та контролю за бюджетними коштами та зобов'язаннями, передбачає роботу системи бюджетного адміністрування. Об'єктами бюджетного адміністрування є бюджетні фінансові ресурси: федерального уряду, земельних урядів, комун чи громад (муніципалітетів). Суб'єктами бюджетного адміністрування є: фінансові органи (Міністерство фінансів та його органи на місцях), органи грошово-кредитного регулювання (Бундесбанк та його підрозділи), органи державного фінансового контролю (Рахункова палата ФРН) [119, с. 51].

У сфері фінансового контролю за діяльністю ОМС у Німеччині найбільш діє парламентський контроль. Мається на увазі, перш за все, функція державного контролю, яка в основному зводиться до контролю за дотриманням законодавства. Для цих цілей у багатьох землях організований спеціальний рівень управління, так званий середній рівень, який дозволяє також здійснювати фінансовий контроль і в галузі міжбюджетних відносин [1]. Позитивною стороною цього питання є те, що концентрація уваги на одній із визначальних функцій управління дозволяє зробити контроль реальним та ефективним, а процес управління – результативним.

У бюджетному законодавстві Німеччини закріплено деталі постановки завдань, предмету перевірок, критеріїв перевірок та методів їх проведення, зокрема й в органах місцевого самоврядування. Рахункова палата Німеччини уповноважена давати ОМС, що перевіряються, пропозиції щодо вжиття заходів з метою усунення виявлених недоліків [1]. На ці пропозиції ОМС, що перевіряються, повинні відповісти у встановлений термін.

Як відзначає І.П. Лопушанський притягнення ОМС до фінансово-правової відповідальності в Німеччині спостерігається вкрай рідко, адже система фінансового контролю побудована таким чином, що контроль провадиться попередньо та завчасно, що дозволяє обмежитись усними рекомендаціями ОМС у контексті здійснюваних ними порушень у фінансовій сфері [119, с. 51]. Однак, якщо все ж таки доходить до притягнення ОМС до фінансово-правової відповідальності, тоді це відбувається у відповідності до законодавства ФРН.

Як бачимо, у Німеччині система фінансового контролю за діяльністю ОМС є дещо схожою з українською, адже контрольні повноваження, так само як і повноваження стосовно притягнення до фінансово-правової відповідальності є розподіленими між різними державними структурами. Однак, досвід Німеччини може бути корисним для України у контексті того, що тут фінансовий контроль та його основні засади отримали конституційне закріплення, тобто Конституцією ФРН встановлюються основоположні засади у цій сфері, що дозволяє досягти єдиначальності та узгодженості в законодавчому регулюванні структур контролю за діяльністю ОМС у фінансовій сфері [9]. Зокрема, варто передбачити у

Конституції України чітке розмежування фінансових повноважень між центральною владою, регіонами та ОМС, подібно до того, як це реалізовано в Основному законі ФРН. Це дозволить формалізувати засади бюджетного поділу доходів і витрат, а також зобов'язання ОМС дотримуватись фінансової дисципліни.

Крім того, важливим є закріплення на рівні Конституції України статусу Рахункової палати як незалежного контрольного органу. У Німеччині ця інституція прямо згадується в Конституції (стаття 114 GG), що гарантує її автономію, підзвітність парламенту та можливість незалежного здійснення контрольної діяльності без втручання з боку виконавчої влади. Така модель могла б забезпечити аналогічний рівень інституційної стабільності для української системи контролю [1].

Водночас частина інструментів може бути впроваджена без конституційних змін шляхом прийняття або вдосконалення чинного законодавства. Зокрема, доцільним є створення мережі регіональних контрольних палат, які здійснювали б аудит місцевих бюджетів і діяльності територіальних громад. Такі органи можуть бути підзвітними Верховній Раді України або координуватись через Рахункову палату, що дозволить забезпечити як ефективність, так і підконтрольність їх діяльності.

Крім того, необхідно передбачити обов'язковість виконання приписів контрольних органів на законодавчому рівні, як це реалізовано у німецькому праві. Це дозволить не лише виявляти, а й реально усувати порушення фінансової дисципліни, а також створить додаткову відповідальність за ігнорування рішень органів контролю. Важливим також є законодавче врегулювання спеціалізованих адміністративних процедур для розгляду справ про фінансові правопорушення, вчинені ОМС. Це може включати створення окремих палат у системі адміністративних судів або запровадження спеціального порядку розгляду таких справ, що дозволить забезпечити належну процесуальну гарантію та ефективний механізм притягнення до відповідальності.

Таким чином, досвід Німеччини пропонує Україні низку конструктивних рішень, серед яких є як ті, що потребують глибокого перегляду конституційних

засад, так і такі, які можуть бути реалізовані вже в межах чинної правової системи. Їхнє імplementування сприятиме не лише підвищенню ефективності державного контролю, а й утвердженню принципів правової визначеності, фінансової прозорості та публічної підзвітності в діяльності ОМС.

У багатьох країнах світу питання забезпечення фінансово-економічної безпеки держави є невід'ємною складовою стратегічного планування. У структурі концепцій національної безпеки фінансово-економічній складовій відводиться значна роль, що обумовлено її ключовим впливом на стабільність держави та її здатність протидіяти внутрішнім і зовнішнім загрозам.

Прикладом такої практики є Республіка Болгарія, де 16 квітня 1998 року Народними Зборами була прийнята Концепція національної безпеки Республіки Болгарія. Зазначена концепція окреслює базові цілі, завдання, принципи, національні інтереси та загрози національній безпеці, а також визначає умови й чинники, які впливають на її забезпечення. Фінансово-економічна складова в документі представлена як інтегрована частина національної безпеки [141, с. 10].

Національні економічні інтереси Республіки Болгарія, як складова частина загальної стратегії забезпечення національної безпеки, охоплюють широкий спектр цілей, що спрямовані на забезпечення стійкого розвитку держави в умовах зростаючих викликів глобального фінансового середовища [141, с. 10]. До ключових напрямів реалізації економічних інтересів Болгарії належать: підвищення якості та рівня життя населення, ефективне соціальне та медичне забезпечення, забезпечення державного суверенітету та економічної незалежності, досягнення фінансової стабільності та високого рівня соціально-економічного розвитку, а також підвищення ефективності внутрішньої та зовнішньої економічної політики. Зазначені напрями є не лише ціннісно-програмними установками, а й об'єктами нормативно-правового регулювання в системі фінансової безпеки держави.

Як зазначає С.І. Лекарь, економічні інтереси Болгарії безпосередньо пов'язані із забезпеченням національної безпеки у її фінансово-економічному вимірі. Їх реалізація потребує комплексного правового, інституційного та

управлінського забезпечення, заснованого на принципах верховенства права, ефективного державного управління та відповідальності органів публічної влади [114, с. 105]. В умовах інтеграції Болгарії до Європейського Союзу важливого значення набуває синхронізація національного законодавства з правом ЄС у сфері фінансового моніторингу, боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму, а також забезпечення доброчесності державного фінансового управління.

Практика Болгарії свідчить про те, що ефективність національної безпеки значною мірою залежить від наявності добре організованої системи органів, що забезпечують фінансово-економічну стабільність держави. У цьому контексті особливого значення набуває розбудова інституційної архітектури, здатної здійснювати превентивні, контрольні та санкційні функції щодо загроз, які виникають у фінансовій сфері [141, с. 10]. Держава, що прагне зберегти стійкість свого бюджету, національної валюти, інвестиційного середовища та соціально-економічних програм, має забезпечити належне функціонування системи фінансового правопорядку.

У цьому контексті розробка дієвих механізмів протидії фінансово-економічним загрозам та профілактики правопорушень є пріоритетом для будь-якої сучасної держави. Болгарський підхід у цьому аспекті включає комплексну стратегію дій, що охоплює три ключові напрями: стратегічне планування, адміністративно-правове забезпечення та міжвідомчу координацію [114, с. 105]. Насамперед, держава впроваджує системи раннього виявлення ризиків, що дозволяє запобігти кризовим явищам у фінансово-економічній сфері. Це охоплює правовий механізм аналізу інформаційних потоків, фінансових транзакцій, а також прогнозування макроекономічних загроз на основі відповідних індикаторів.

У частині законодавчого забезпечення розвивається нормативна база, що чітко визначає повноваження органів, відповідальних за фінансову безпеку, серед яких особливу роль відіграють Державна агенція національної безпеки, Рахункова палата, Міністерство фінансів та прокуратура. Правове регулювання здійснюється на підставі спеціалізованих законів, таких як Закон про заходи проти відмивання

коштів, Закон про боротьбу з корупцією та конфіскацію незаконно набутого майна, Закон про управління державним боргом та інші акти [114, с. 105].

Важливою умовою ефективності фінансової безпеки в Болгарії є міжінституційна координація. Спільні дії органів виконавчої влади, правоохоронних структур, фінансових інспекцій та органів фінансового нагляду дозволяють досягти високого рівня узгодженості рішень та уникнення дублювання повноважень [125]. У цьому напрямі створено спеціалізовані міжвідомчі платформи обміну інформацією та координації дій, зокрема щодо реалізації фінансового моніторингу, аналізу ризиків і розробки стратегічних документів з протидії економічним загрозам.

Важливо також зазначити, що Болгарія, як член ЄС, активно впроваджує стандарти фінансового управління і контролю, розроблені Європейською комісією, включаючи положення щодо управління бюджетними ресурсами, державного аудиту та запобігання конфлікту інтересів у публічному секторі [141, с. 10]. Цей досвід є цінним і для України, особливо в контексті гармонізації національного законодавства з європейськими стандартами в частині зміцнення фінансово-економічної безпеки та забезпечення належного рівня відповідальності органів місцевого самоврядування у сфері використання публічних ресурсів.

Таким чином, на прикладі Болгарії можна зробити висновок про ефективність комплексного правового та інституційного підходу до забезпечення фінансово-економічної безпеки як складової частини загальної системи національної безпеки. Імплементация аналогічних моделей в Україні дозволить зміцнити фінансову систему, підвищити стійкість до внутрішніх та зовнішніх викликів, а також посилити дієвість фінансово-правової відповідальності у публічному секторі.

Зважаючи на інтенсивний розвиток міжнародного співробітництва, необхідним є наближення національного фінансового законодавства до загальновизнаних міжнародних стандартів. Це стосується не лише процедур притягнення до відповідальності за фінансові правопорушення, але й регулювання надання фінансових послуг, митної, податкової та бюджетної політики. Така адаптація сприятиме підвищенню ефективності правового регулювання фінансової

сфери, зменшенню ризиків економічних правопорушень та інтеграції України до європейського правового простору.

Зокрема, доцільним є розроблення механізмів імплементації європейських директив, таких як Директива (ЄС) 2015/849 Європейського Парламенту і Ради від 20 травня 2015 року про запобігання використанню фінансової системи для відмивання коштів або фінансування тероризму, яка є основним нормативним актом Європейського Союзу в сфері боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом. Згадана директива встановлює зобов'язання для держав-членів ЄС щодо створення належних правових та інституційних механізмів, спрямованих на виявлення, моніторинг та попередження фінансових правопорушень, а також передбачає посилення контролю за фінансовими установами, суб'єктами первинного фінансового моніторингу, органами публічного управління та професійними об'єднаннями [5].

Імплементація зазначеної директиви в Україні потребує системного підходу, який включає не лише гармонізацію законодавства, а й створення ефективних механізмів практичного застосування її положень у внутрішньому правовому порядку. Зокрема, необхідно розробити деталізовані процедурні правила для здійснення фінансового моніторингу, передбачити чіткі критерії оцінки ризиків, посилити регламентацію відповідальності суб'єктів фінансових операцій та контрольних органів. Також доцільним є вдосконалення порядку обміну інформацією між органами фінансового контролю, правоохоронними структурами та суб'єктами приватного сектору задля забезпечення своєчасного реагування на виявлені ризики та факти підозрілих фінансових транзакцій.

Крім того, важливо активізувати участь України у міжнародних ініціативах у сфері протидії фінансовим злочинам, зокрема шляхом розширення співпраці з такими організаціями, як Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням коштів (FATF), Міжнародний валютний фонд (IMF), Група Егмонт, а також Європейське бюро по боротьбі з шахрайством (OLAF) [114, с. 110]. Взаємодія з цими структурами дозволяє не лише отримувати аналітичну та технічну підтримку, а й застосовувати міжнародні стандарти вітчизняного фінансового

контролю. Участь у таких механізмах забезпечує прозорість фінансової системи, зміцнює довіру іноземних партнерів та інвесторів, а також сприяє формуванню цілісної політики фінансової безпеки в межах європейського правового простору.

Отже, ефективна система притягнення ОМС до фінансово-правової відповідальності є невід'ємною складовою належного управління публічними фінансами в умовах децентралізації. Досвід європейських країн, США, Канади, Японії, а також Болгарії свідчить про наявність у цих державах комплексного підходу, який поєднує інституційну незалежність органів фінансового контролю, високий рівень правового регулювання відповідальності ОМС, а також чітко структуровані механізми виявлення, документування та реагування на фінансові правопорушення.

Значення для України полягає в тому, що реалізація подібної моделі можлива лише за умов конституційного та законодавчого закріплення ключових принципів – організаційної та функціональної незалежності контрольних органів, їх підзвітності парламенту, наявності ефективних процедур реалізації висновків контролю та примусового виконання приписів. Особливо важливою є концепція превентивного контролю, яка дозволяє зменшити кількість випадків реального притягнення ОМС до відповідальності шляхом завчасного виявлення і корекції ризиків порушення фінансового законодавства.

Варто також імплементувати кращі практики міжнародного аудиту, зокрема стандарти INTOSAI, Мексиканської та Лімської декларацій, які підкреслюють важливість професіоналізму, об'єктивності, публічності й прозорості у сфері контролю за публічними фінансами. У контексті наближення України до європейського правового простору особливо актуальним є імплементация Директиви ЄС 2015/849 щодо боротьби з відмиванням коштів, а також зміцнення співпраці з міжнародними організаціями, що спеціалізуються на аудиті, фінансовому моніторингу та антикорупційній діяльності.

Таким чином, формування дієвого механізму притягнення ОМС до фінансово-правової відповідальності в Україні потребує не лише адаптації правових інструментів, а й концептуального оновлення підходів до фінансового

управління, в центрі яких мають бути публічна підзвітність, правова визначеність та запобігання порушенням через ефективну превенцію.

3.2. Проблеми та виклики у правозастосуванні фінансово-правової відповідальності органів місцевого самоврядування

Сучасний динамічний розвиток фінансових правовідносин в державі призводить до виникнення проблем в їх правовому регулюванні, зокрема й в контексті участі в цих відносинах ОМС в умовах реформи децентралізації. Проте у відносинах за участю ОМС та при призначенні останнім відповідальності за вчинені фінансові правопорушення необхідною є однозначність правового регулювання та нормативного тлумачення а, отже, й застосування норм фінансового права. Недопустимим є існування недоліків у правовому регулюванні відносин притягнення до фінансово-правової відповідальності ОМС, а наявні пробіли у правовому регулюванні вимагають негайного вирішення, найчастіше судом, зокрема й за допомогою правових позицій Верховного Суду.

Як зазначає А.І. Суббот посилення повноважень і ресурсної автономії ОМС створює нові ризики для поширення корупційних практик. У територіальних громадах, які лише формують власну інституційну спроможність, нерідко спостерігаються прояви неефективного управління бюджетом, конфліктів інтересів, слабкої підзвітності перед громадянами. Крім того, недостатній рівень прозорості у прийнятті управлінських рішень, брак кваліфікованих кадрів, відсутність якісного внутрішнього контролю та громадського нагляду лише підсилюють ці загрози [198, с. 560].

Як зазначалося в попередніх розділах дослідження, наступним етапом після проведення моніторингу, якщо замовник не усунув порушення та не оскаржив висновок у суді, є заходи з притягнення посадових осіб замовника до адміністративної відповідальності. Інформація про кількість протоколів та постанов про адміністративні правопорушення не відображається у публічному

модулі аналітики, тому для аналізу результатів роботи ОДФК будемо використовувати їхні щорічні статистичні звіти.

За даними звіту ДАСУ за 2021 рік, за результатами проведених моніторингів закупівель ОМС попереджено порушення шляхом відміни 1341 торгів на суму майже 9,7 млрд грн та розірвання 1421 договору на суму понад 3,2 млрд грн. Тоді як згідно звіту ДАСУ за 2022 рік, попереджено порушення шляхом відміни 1311 торгів на суму майже 7,9 млрд грн та розірвання 1281 договору на суму понад 6,7 млрд грн [86].

Аналіз діяльності ДАСУ в контексті реалізації механізмів фінансово-правової відповідальності ОМС, зокрема за результатами заходів державного фінансового контролю у сфері публічних закупівель, дозволяє здійснити комплексне наукове узагальнення сучасної практики застосування адміністративних санкцій, виявлення порушень та взаємодії з правоохоронними органами. Відповідно до звітів ДАСУ за 2021–2022 роки, простежуються як кількісні, так і якісні тенденції щодо притягнення посадових осіб ОМС до відповідальності за порушення у сфері фінансового управління [86].

Так, у 2021 році ДАСУ було направлено до суду 843 протоколи про адміністративні правопорушення за статтею 164-14 КУпАП. Внаслідок розгляду цих матеріалів до адміністративної відповідальності було притягнуто 402 особи, на яких накладено штрафи загальною сумою близько 2,07 млн грн, з яких фактично сплачено лише 1,02 млн грн [86].

У 2022 році спостерігається зменшення зазначених показників: направлено 374 протоколи, до відповідальності притягнуто 153 особи, накладено штрафів на 620,5 тис. грн, з яких фактично сплачено лише 441,73 тис. грн [86]. Таким чином, спостерігається зменшення як кількості порушень, так і ефективності їх процесуального завершення.

Ще більш промовистими є статистичні дані щодо взаємодії ДАСУ з правоохоронними органами. У 2021 році до правоохоронних органів було передано 196 матеріалів перевірок, додатково направлено 217 інформацій за результатами

перевірок, що стало підставою для відкриття 47 досудових розслідувань у сфері фінансово-правової відповідальності ОМС [173].

У 2022 році кількість переданих матеріалів зросла до 305, інформацій – до 270, однак кількість відкритих досудових проваджень склала лише 74 [86]. Ці цифри свідчать про диспропорцію між обсягом виявлених порушень та реакцією правоохоронних органів, що може свідчити про інституційну неузгодженість або складність доведення провини в рамках кримінального провадження.

Окремо слід наголосити на проблемі невідповідності між сумами накладених і фактично сплачених штрафів, що вказує на недостатню дієвість механізму примусового виконання адміністративних рішень. Це створює ситуацію, за якої накладення адміністративних санкцій не завжди супроводжується реальними наслідками для правопорушника, що знижує загальну превентивну функцію фінансово-правової відповідальності. Важливо також враховувати, що велика кількість порушень виявляється вже на завершальній стадії закупівельної процедури, що унеможливорює інші способи їх усунення, крім відміни закупівлі чи розірвання договору. Це вимагає посилення раннього етапу фінансового моніторингу.

Сукупність наведених фактів свідчить про необхідність вдосконалення як нормативного, так і інституційного забезпечення процесу реалізації фінансово-правової відповідальності ОМС. Зокрема, слід законодавчо передбачити більш ефективні інструменти взаємодії між контрольними та правоохоронними органами, впровадити механізми автоматичного накладення санкцій за окремі види правопорушень та удосконалити процедури оскарження і стягнення накладених штрафів. Також як зазначає М.О. Золотарьова потребує перегляду порядок оцінки ефективності фінансового контролю: доцільно враховувати не лише кількість виявлених порушень, а й відсоток їх фактичного усунення, кількість ініційованих справ і реальну суму відшкодованих збитків [87, с. 78].

У підсумку слід відзначити, що статистичні дані ДАСУ відображають не лише масштаби порушень у сфері публічних фінансів, але й існуючі системні виклики, пов'язані з ефективністю притягнення до відповідальності ОМС. У цьому

контексті постає нагальна потреба у трансформації системи фінансового контролю в напрямі її прозорості, підзвітності та інтегрованості з іншими інститутами державної влади. Такий підхід дозволить не лише виявляти порушення, а й системно впливати на формування культури дотримання фінансової дисципліни серед представників органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів публічного права.

Наприклад, з ухваленням постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення оборонних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану» від 11 листопада 2022 р. № 1275 частина закупівель вибула з кола об'єктів моніторингу [66]. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування» від 12 жовтня 2022 р. № 1178 (далі – Постанова № 1178) значно покращила ситуацію, але неконкурентні закупівлі навіть у жовтні 2022 року не повернулись до об'єктів моніторингу [167]. Це пов'язано з тим, що на відміну від Закону України «Про публічні закупівлі», Постанова № 1178 не передбачає переговорних процедур. Більшість підстав колишньої переговорної процедури стали підставами для укладення договору без застосування електронної системи закупівель (далі – ЕСЗ), що в практиці іменується «прямим договором» [167]. Прямий договір не належить до процедур у розумінні Закону, тому не підлягає моніторингу та оскарженню у відповідній комісії Антимонопольного комітету України. Отже, неконкурентні закупівлі тривалий час залишались поза моніторингом.

19 травня 2023 року ситуація докорінно змінилася. Кабінет Міністрів України вніс зміни до Постанови № 1178, і з цього часу ДАСУ та її міжрегіональні територіальні органи здійснюють моніторинг не лише процедур закупівель, а й закупівель, за якими в ЕСЗ оприлюднюється звіт про договір про закупівлю, укладений без застосування ЕСЗ, у порядку, встановленому статтею 8 Закону України «Про публічні закупівлі» [167]. Цей крок є важливим для контролю за

витрачанням публічних коштів. За даними системи Prozorro, лише за неповні два місяці дії оновленої редакції Особливостей з 19 травня по 16 липня 2023 року замовники уклали понад 13 440 прямих договорів на придбання товарів та послуг на суму 12,14 млрд грн. Кожен з цих договорів становив понад 100 тис. грн. Також було укладено 298 прямих договорів на закупівлю робіт на загальну суму 40,54 млрд грн. Законність цих закупівель тепер підлягає ретельному моніторингу [15].

Однак щодо нових повноважень ДАСУ точаться дискусії. Перш за все, спірним є питання охоплення моніторингами прямих договорів, укладених до набрання чинності змінами, тобто до 19 травня 2023 року. Згідно зі статтею 58 Конституції, закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи [106]. На момент укладення прямих договорів до 19 травня 2023 року, норма про моніторинг таких закупівель не існувала.

Міністерство економіки України у своєму вебінарі висловило позицію, що зворотна дія норм у часі в даному випадку не виникає, оскільки принцип недопущення зворотної дії стосується дій, які розпочались в умовах певного правового регулювання та мають відповідно до нього і завершитися. Моніторинг закупівель поза процедурами не належить до таких випадків [15]. Підстави та порядок дій замовника не зазнали змін, його правовідносини та відповідальність також. Державні аудитори отримали повноваження перевіряти ці дії на законність та обґрунтованість шляхом моніторингу, аналізуючи ці закупівлі на відповідність законодавству, яке діяло на дату укладення договору.

Проте не виключено, що суди займуть іншу позицію. У рішенні Конституційного Суду України від 9 лютого 1999 р. № 1-рп/99 роз'яснено, що до події чи факту застосовується той закон або інший нормативно-правовий акт, під час дії якого вони настали або мали місце [104, с. 20]. Також у рішенні Конституційного Суду України від 13 березня 2012 р. № 6-рп/2012 розглядалося питання конституційності норми Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», за якою декларанти мали подавати відомості про витрати, здійснені раніше, ніж набула чинності ця норма [105, с. 30].

Конституційний Суд України вказав: «У пункті 2 розділу VIII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону встановлено контроль за витратами, здійсненими зазначеними особами у період з 1 липня 2011 року до 31 грудня 2011 року, тобто за відносинами, які виникли до набрання чинності статтею 12 цього Закону, чим порушено конституційну вимогу щодо незворотності дії в часі законів та інших нормативно-правових актів [105, с. 30].

З огляду на викладене, Конституційний Суд України вважає, що положення пункту 2 розділу VIII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону щодо надання у декларації за 2011 рік відомостей про витрати з дня набрання чинності цим Законом суперечить частині першій статті 58 Конституції України» [105, с. 30].

Таким чином, попри важливість та доцільність моніторингу закупівель, здійснених поза процедурами в розумінні Закону, в тому числі до 19 травня 2023 року, існує ризик тлумачення цієї норми судами як неможливої до застосування до закупівель, здійснених до цієї дати. У такому разі, обсяги надпорогових закупівель за 2022-2023 роки, щодо яких буде неможливо провести моніторинг, становитимуть такі показники:

За період з 28 лютого до кінця 2022 року – 72,600 прямих договорів на закупівлю товарів та послуг, кожен з яких мав вартість 100 тис. грн і більше, сумарно – 120,76 млрд грн. За той самий період – 1,210 прямих договорів на закупівлю робіт вартістю 1,5 млн і більше, сумарно – 17,99 млрд грн. За період з 01 січня по 18 травня 2023 року – 59,270 прямих договорів на закупівлю товарів та послуг вартістю 100 тис. грн і більше, сумарно – 91,61 млрд грн. За той самий період – 611 прямих договорів на закупівлю робіт вартістю 1,5 млн і більше, сумарно – 8,15 млрд грн [15].

Щоб з'ясувати підхід ДАСУ щодо моніторингу прямих договорів, укладених до 19 травня 2023 року, ми направили інформацію про ознаки порушень при укладанні таких договорів до відповідних офісів та управлінь. У відповідь на це, ДАСУ листом від 06 липня 2023 р. № 003100-16/7651-2023 повідомила: «ДАСУ та її міжрегіональні територіальні органи здійснюють моніторинг закупівель, за якими з 19.05.2023 в електронній системі закупівель оприлюднюється звіт про

договір про закупівлю, укладений без застосування електронної системи закупівель [173].

Відповідно до статті 58 Конституції, закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи [106]. Висновками щодо тлумачення змісту статті 58 Конституції, викладеними у рішеннях Конституційного Суду України від 13 травня 1997 р. № 1-зп, від 9 лютого 1999 р. № 1-рп/99, від 5 квітня 2001 р. № 3-рп/2001, від 13 березня 2012 р. № 6-рп/2012, закони та інші нормативно-правові акти поширюють свою дію лише на ті відносини, які виникли після набрання законами чи іншими нормативно-правовими актами чинності» [20, с. 21].

Подібну позицію висловили й територіальні органи, зокрема Управління Західного офісу ДАСУ в Закарпатській області листом від 27 червня 2023 р. № 130717-14/1633-2023. Таким чином, державний фінансовий контроль за законністю укладання договорів до 19 травня 2023 року на надпорогові суми без застосування Prozorro та ефективністю витрачання бюджетних коштів у них може здійснюватися лише шляхом проведення тих заходів державного фінансового контролю, які були передбачені станом на день їх укладання – перевірки закупівель, а також під час державного фінансового аудиту та інспектування [86].

Підсумовуючи, у період дії правового режиму воєнного стану основною проблемою у нормативній базі, що впливає на моніторинг публічних закупівель, став дозвіл проводити значну кількість закупівель поза процедурами, визначеними Законом. Це призвело до неможливості проведення моніторингів таких закупівель, здійснених до 19 травня 2023 року.

Особливої уваги потребує питання доступу ОДФК до персональних даних осіб для складання протоколу про адміністративне правопорушення, винесення судом постанови та її примусового виконання за необхідності.

За інформацією, оприлюдненою на сайті ДАСУ та отриманою в листі від неї, можливість притягнення замовника до відповідальності ускладнюється через проблеми доступу ОДФК до персональних даних осіб, які вчинили адміністративні правопорушення [86]. Для притягнення особи до відповідальності необхідні такі

персональні дані: ПІБ, дата народження, місце проживання/перебування, РНОКПП або паспортні дані. Технічна можливість внесення персональних даних до системи Prozorro реалізована, але вона обмежена даними з електронного підпису. В уповноважених осіб замовників немає можливості користуватися системою Prozorro без внесення персональних даних та надання згоди на їх обробку.

Звідси виникає одна з головних проблем, що виникає на початковому етапі притягнення уповноваженої особи до відповідальності - на кожен окремий висновок за результатами моніторингу ДАСУ необхідний окремий дозвіл на використання персональних даних, що створює перешкоди у здійсненні повноважень ОДФК. Ці проблеми потребують врегулювання на законодавчому рівні.

ДП «Прозорро» зазначило, що для отримання повної та достовірної інформації щодо персональних даних осіб ефективнішим може бути звернення до відповідних органів-розпорядників інформації, таких як Державна міграційна служба, та державних реєстрів [129]. Це зумовлено тим, що на даний момент підприємство не має можливості створити функціонал для збору та зберігання необхідної інформації для ДАСУ та гарантувати її точність. Проблема нормативного врегулювання доступу ОДФК до необхідних баз даних проявляється, зокрема, у труднощах отримання доступу до персональних даних осіб, яких ОДФК має намір притягти до адміністративної відповідальності.

У цьому контексті наявні обмеження щодо доступу ОДФК до персональних даних істотно ускладнюють процес виявлення і доведення фактів правопорушень у сфері публічних закупівель. Зокрема, затримка або відмова в наданні інформації щодо ідентифікаційних даних осіб, відповідальних за порушення, значно ускладнює формування доказової бази, підготовку матеріалів для складання адміністративних протоколів, а також своєчасне звернення до судових інстанцій. З огляду на обмежений доступ до державних реєстрів і відсутність законодавчо врегульованого порядку обміну даними між ОДФК та органами, які є розпорядниками відповідної інформації, виникає суттєва правова прогалина, що

впливає на ефективність реалізації механізму фінансово-правової відповідальності [129].

У свою чергу, така ситуація набуває особливої актуальності з урахуванням стрімкого зростання масштабів моніторингової діяльності. Кількість моніторингів щорічно збільшується і в 2023 році досягла 13 тисяч. Показники охоплення процедур закупівель моніторингами у 2020–2022 роках становили 4% від загальної кількості процедур та до 25% від очікуваної вартості [86]. Це свідчить про зростання ролі моніторингу як первинного етапу у виявленні потенційних правопорушень та потребує комплексного нормативного і технічного забезпечення функціоналу органів контролю, включаючи питання доступу до критично важливої інформації.

Найпоширенішою підставою для початку моніторингів у сфері здійснення закупівель ОМС, за даними системи Prozorro, є власна ініціатива ОДФК (понад 93% у 2022 році). Проблема з використанням ризик-індикаторів для початку моніторингу підтверджується, зокрема, невідповідністю ризик-індикаторів чинному законодавству та іншими труднощами, що виникли до 2022 року [15]. Дані про кількість і види виявлених порушень підтверджують, що значні ресурси витрачаються на виявлення «інших» - не передбачених КУпАП - правопорушень, а також формальних порушень, які здебільшого не впливають на економію коштів чи вибір переможця.

Наприклад, у 35,31% моніторингів, розпочатих у 2021 році, були виявлені «інші порушення», у 32,38% - порушення в тендерній документації. У 2023 році серед «інших порушень» переважають формальні порушення, такі як невірне зазначення коду окремої номенклатурної позиції. Водночас є порушення, що можуть суттєво вплинути на результати закупівель, наприклад, порушення правила «24 годин» щодо можливості учасникам виправити невідповідності в тендерній пропозиції [86]. Це вказує на необхідність оновлення законодавчої класифікації порушень залежно від їхньої суттєвості та передбачення різних наслідків для кожної категорії.

Частина порушень у тендерній документації пов'язана з дослівним відтворенням замовником змісту законодавства. Щоб зменшити кількість таких порушень та витрати ресурсів ОДФК на їхнє виявлення, доцільно завершити розробку електронної тендерної документації. Інформація із законодавства буде відображатися в електронних полях, що не потребуватиме дій замовника, окрім підготовки специфічної інформації.

Оскільки закон не передбачає вичерпного переліку способів усунення порушень, система Prozorro також не містить полів для відображення таких варіантів. За звітами ДАСУ, у 2021 році усунення порушень здійснювалось шляхом відміни 1341 торгів та розірвання 1421 договору, а в 2022 році - відміни 1311 торгів та розірвання 1281 договору [15].

Щорічно до 29% моніторингів, які виявляють порушення, не мають позначки про усунення порушення, попри те, що вони успішно завершені з укладенням та виконанням договором, без ознак оскарження в суді [129]. Це може свідчити як про неповне внесення інформації до системи, так і про те, що ці моніторинги не вплинули на хід закупівлі через виявлення несуттєвих порушень на пізній стадії процедури.

На стадії притягнення до відповідальності осіб, які не усунули порушення, підтверджується проблема доступу ОДФК до персональних даних порушників. Дані з кваліфікованих електронних підписів уповноважених осіб, що зберігаються в системі Prozorro, не містять повного обсягу інформації, необхідної для складання протоколу, постанови та примусового виконання. Це створює потребу в тому, щоб ОДФК встановили взаємодію з органами та установами, які володіють верифікованими персональними даними, для їх отримання.

Моніторинг недостатньо охоплює питання формування очікуваної вартості та потреби в закупівлі, окрім контролю за оприлюдненням замовником обґрунтування технічних та якісних характеристик предмета закупівлі, розміру бюджетного призначення, очікуваної вартості предмета закупівлі [17].

Процеси формування очікуваної вартості та потреби в закупівлі недостатньо контролюються, що призводить до здійснення закупівель за завищеними цінами або

без реальної потреби, особливо в умовах воєнного стану. Це стає одним із яскравих проявів неефективного використання бюджетних коштів [17]. Вплив моніторингу на такі випадки обмежений, оскільки ОДФК не мають достатніх законодавчих та технічних можливостей для оцінки, чи є ціни завищеними, чи є потреба в закупівлі необґрунтованою.

Як було зазначено раніше, замовник має право оскаржити висновок моніторингу в суді протягом 10 робочих днів з моменту його оприлюднення. Інформація про оскарження має бути внесена до системи Prozorro наступного робочого дня. Крім того, замовник повинен зазначити в системі Prozorro про відкриття судового провадження та його номер протягом наступного робочого дня після отримання відповідної інформації.

Важливо враховувати, що 19 жовтня 2022 року набули чинності Особливості здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, визначених Законом України «Про публічні закупівлі», на період дії правового режиму воєнного стану та протягом 90 днів після його завершення [167]. Ці нововведення суттєво змінили процедури закупівель, запровадивши нові умови для проведення відкритих торгів.

Судові рішення щодо оскарження висновків моніторингів, які стосуються закупівель, проведених до введення в дію Особливостей, частково втратили свою актуальність через зміну процедур. Тому доцільно аналізувати судову практику оскарження висновків за результатами моніторингу відкритих торгів та інших закупівель, оголошених після 19 жовтня 2022 року.

За інформацією з публічного модуля аналітики Prozorro, державні аудитори провели 6020 моніторингів щодо 6660 лотів, оголошених у першому півріччі дії Особливостей (з 19 жовтня 2022 року по 19 квітня 2023 року). Станом на 24 липня 2023 року було оприлюднено 5860 висновків щодо 6490 лотів. Серед них замовники повідомили про судове оскарження 437 висновків моніторингів, що складає 7,45% від загальної кількості оприлюднених висновків. З 6490 лотів, оголошених у зазначений період, порушення було виявлено в 4410 лотах (68,37%), що зафіксовано у 4010 висновках моніторингу. З цих висновків 435 мають позначку про судове

оскарження, що становить 10,85% випадків, коли замовники не погодилися з виявленими порушеннями та/або зобов'язаннями щодо їх усунення [15].

Чинне законодавство та технічні можливості системи Prozorro не передбачають можливості повного відображення ходу судового розгляду на сторінці закупівлі в системі. Інформація обмежується фактом оскарження, номером справи та можливістю для замовника додавати документи і опис причин оскарження. Відсутність синхронізації з Єдиним державним реєстром судових рішень ускладнює відстеження ходу судових розглядів.

Для аналізу судової практики щодо оскарження висновків моніторингів необхідно використовувати дані з порталу «Судова влада» та Єдиного державного реєстру судових рішень, встановлюючи відповідність між номером справи та номером процедури закупівлі в кожному конкретному випадку. Справи щодо оскарження рішень суб'єктів владних повноважень належать до юрисдикції адміністративних судів відповідно до статті 19 Кодексу адміністративного судочинства України [101].

Станом на 24 липня 2023 року в адміністративній юрисдикції було виявлено 58 судових рішень у справах, що стосуються оскарження висновків моніторингу закупівель. З них 54 рішення у 48 справах були релевантні до оскарження висновків моніторингу публічних закупівель. У судах першої інстанції 15 рішень були прийняті на користь ДАСУ, а 33 рішення – на користь замовників, що складає 68,8% рішень на користь замовників та 31,2% на користь ДАСУ. В апеляційній інстанції з досліджуваної вибірки суди переглянули 6 рішень судів першої інстанції. П'ять рішень, винесених на користь замовників, залишили без змін, а одне рішення, винесене на користь замовника, було скасоване на користь ДАСУ [20]. Таким чином, в апеляційній інстанції співвідношення успіху замовників до успіху ДАСУ становило 5:1. Щоб зробити остаточні висновки щодо розподілу перемог у справах про оскарження висновків моніторингу, потрібен довший період аналізу. Це необхідно для проходження повного циклу від оголошення закупівлі до ухвалення остаточного судового рішення.

На 24 липня 2023 року 410 висновків моніторингу в системі Prozorro мали позначку про судове оскарження. Різниця між цією кількістю та кількістю рішень у Єдиному державному реєстрі судових рішень може бути зумовлена тим, що судові оскарження потребує часу, і багато справ ще перебувають на стадії розгляду. Деякі судові рішення можуть не відображатися в реєстрі через правовий режим воєнного стану. Існує також ризик зловживання замовниками своїми процесуальними правами, коли вони повідомляють про оскарження, але не дотримуються процесуальних вимог або затягують судовий процес [15]. Кожен десятий висновок моніторингу, в якому зафіксовано порушення, оскаржується замовником у суді. За досліджуваною вибіркою, ймовірність успішного оскарження висновку в суді становила близько 70%. На 21 серпня 2023 року 437 висновків у системі Prozorro мали позначку про судові оскарження, але через відсутність синхронізації з судовими реєстрами на сторінці закупівлі відображається лише частина інформації про справу [15].

Висновки за результатами моніторингів адміністративні суди розглядають як акти індивідуальної дії, оцінюючи їх на відповідність принципам законності, обґрунтованості, пропорційності, своєчасності, безсторонності та добросовісності відповідно до статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України [101]. Формальне дотримання закону ще не гарантує, що висновок витримає перевірку судом на відповідність зазначеним принципам.

Аналіз судової практики щодо розгляду висновків, сформованих ОДФК, зокрема ДАСУ, свідчить про низку системних проблем, що ускладнюють реалізацію механізмів фінансово-правової відповідальності ОМС в межах судового розгляду. Зокрема, серед найбільш поширених проблем можна виокремити наступні [86]:

По-перше, це проблема пропорційності застосованих заходів. У ряді випадків суди визнають адміністративні чи фінансові санкції, запропоновані у висновках контрольного органу, непропорційними суті правопорушення. Йдеться насамперед про ситуації, коли аудитори рекомендують застосування таких заходів, як розірвання договору чи анулювання результатів тендеру, у випадках виявлення

порушень, які є несуттєвими за своїм характером і не впливають істотно на кінцеві результати публічної закупівлі.

Така позиція судів ґрунтується на принципі пропорційності, закріпленому у статті 8 Конституції та статті 2 КУпАП, відповідно до якого втручання в права і свободи може вважатися законним лише за умови дотримання балансу між засобами і метою втручання [106].

По-друге, проблематика легітимної мети виявляється у випадках, коли аудитори вказують на технічні або процедурні порушення, які не призвели до неефективного або нецільового використання бюджетних коштів. У таких справах суди нерідко доходять висновку про необґрунтованість застосування «виняткових заходів», як-от зобов'язання замовника скасувати закупівлю або змінити істотні умови договору. Суди виходять із того, що обмеження прав суб'єктів господарювання повинно мати чітко визначену легітимну мету, а сама дія не повинна бути репресивною або каральною, якщо мета бюджетного фінансування не була порушена.

По-третє, виникає проблема повноти та об'єктивності розгляду всіх обставин справи. Практика свідчить про те, що в окремих випадках висновки ОДФК формуються на підставі формального аналізу тендерної документації, без урахування фактичного відповідності переможця вимогам тендеру або реальних економічних обставин. Наприклад, як зазначає В.В. Кротюк, за наявності формальних невідповідностей у поданій документації, але при цьому за умови фактичного виконання всіх вимог, суди можуть визнати висновки необґрунтованими [113, с. 30]. Це викликає необхідність розроблення уніфікованих підходів до оцінки «матеріальності» порушень у сфері публічних закупівель, з метою забезпечення балансу між принципом законності та принципом доцільності.

Загалом наведені проблеми вказують на існування методологічного розриву між нормативною базою діяльності органів контролю та судовим стандартом оцінки обґрунтованості і пропорційності управлінських рішень. У цьому контексті актуалізується необхідність узгодження підходів до правозастосування, розроблення чітких критеріїв оцінки порушень, а також посилення якості

юридичної аргументації у висновках контролюючих органів [129]. Такий підхід сприятиме підвищенню довіри до результатів контролю, зменшенню кількості оскаржень у судовому порядку та формуванню єдиної практики щодо визначення правових наслідків виявлених порушень.

Основними причинами успішного судового оскарження висновків визначено: відсутність порушення, де суд вважає, що порушення, встановлене державними аудиторами, відсутнє. Це часто зводиться до тлумачення конкретних норм законодавства про закупівлі. Незначні наслідки порушення, де виявлене порушення не призвело до негативних наслідків або не вплинуло на ефективність використання бюджетних коштів [129]. Спосіб усунення порушення, як-от розірвання договору, оцінюється на обґрунтованість, пропорційність, конкретизованість, легітимність мети та наслідки.

Таким чином, у контексті формування та реалізації механізмів фінансово-правової відповідальності ОМС, практика судового контролю за висновками моніторингів ДАСУ відіграє ключову роль у формуванні єдиної правозастосовної позиції. Вона забезпечує правову визначеність, стабільність договірних відносин та запобігає зловживанням з боку як контролюючих органів, так і замовників публічних закупівель. Вказані тенденції мають бути враховані при удосконаленні законодавства у сфері фінансового контролю та закупівельної діяльності, зокрема щодо формалізації критеріїв значущості порушень і встановлення єдиних стандартів відповідності.

Враховуючи зростання ролі судового контролю як механізму забезпечення належного балансу між публічним інтересом і правами суб'єктів публічних закупівель, особливого значення набуває подальший розвиток інструментів моніторингу як ключового етапу у виявленні потенційних правопорушень. В умовах стрімких змін законодавчого поля, особливо в період воєнного стану, саме моніторинг виступає первинною ланкою, що дозволяє здійснювати превентивне втручання до завершення закупівельної процедури, забезпечуючи тим самим оперативність реагування з боку держави [86]. При цьому важливо, щоби такий

моніторинг базувався на чітких критеріях, був юридично обґрунтованим і не порушував принципу правової визначеності.

Після детального розгляду нормативної моделі моніторингу публічних закупівель, а також враховуючи зміни законодавства в умовах воєнного стану, можна висунути наступні гіпотези щодо проблем нормативної бази моніторингу, а саме:

1. Відсутність пріоритетів для обов'язкового або першочергового моніторингу. Закон України «Про публічні закупівлі» не встановлює чітких пріоритетів для відбору процедур закупівель, які мають моніторитися в першу чергу [175]. Відсутність таких пріоритетів може призводити до того, що ОДФК витрачає обмежені ресурси на моніторинг процедур із невеликою очікуваною вартістю та незначними порушеннями, тоді як більш значущі закупівлі залишаються без належної уваги.

2. Невідповідність переліку автоматичних індикаторів ризиків чинному законодавству. Перелік автоматичних індикаторів ризиків, затверджений наказом Міністерства фінансів України «Про затвердження Методики визначення автоматичних індикаторів ризиків, їх переліку та порядку застосування» від 27 вересня 2024 р. № 476, не відповідає новим вимогам, встановленим постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування» від 12 жовтня 2022 р. № 1178 [166]. Це створює ситуацію, коли ризик-індикатори не працюють належним чином у відкритих торгах із особливостями, які стали основною конкурентною процедурою закупівель.

3. Нормативні перешкоди здійсненню моніторингу деяких категорій закупівель. До 19 травня 2023 року моніторинг закупівель, які не є процедурами, не був можливим [175]. Це обмеження не дозволяє перевірити закупівлі на надпорогові суми, здійснені без використання електронної системи, що становить

понад 230 млрд грн за 2022-2023 роки. Відсутність можливості моніторингу цих закупівель обмежує контроль за їх законністю.

4. Процедури закупівлі не зупиняються на період проведення моніторингів. Процедури закупівель продовжуються під час моніторингу, що може призвести до втрати можливості виправлення порушень, виявлених у процесі моніторингу [166]. З одного боку, це знижує ризик зловживань з боку ОДФК, але з іншого боку, створює ризик завершення закупівлі з порушеннями.

5. Недостатньо врегульоване питання саме часткового моніторингу. Закон та відповідні нормативні акти не містять чітких вказівок щодо проведення повного або часткового моніторингу. Це може призводити до надмірного витрачання ресурсів на повний аналіз процедури, коли достатньо було б зосередитися на окремих суттєвих порушеннях.

6. Відсутність інформації від суб'єктів господарювання як підстави для початку моніторингу. Інформація від суб'єктів господарювання не включена до переліку підстав для початку моніторингу [129]. Це обмежує можливість виявлення порушень, оскільки саме учасники ринку можуть володіти важливою інформацією про зловживання та порушення.

7. Відсутність детальної регламентації обсягу питань, які підлягають аналізу. Закон передбачає аналіз дотримання законодавства про закупівлі, але не визначає, які саме норми мають бути перевірені. Це може призводити до надмірного витрачання ресурсів на аналіз процедур закупівель за всіма можливими нормативними актами, включаючи незначні порушення.

8. Недостатнє нормативне забезпечення доступу ОДФК до необхідних баз даних. Законодавство не містить детального порядку надання доступу ОДФК до баз даних та реєстрів, що обмежує можливість проведення повноцінного моніторингу [61, с. 12]. Відсутність автоматизованого доступу до необхідних баз даних ускладнює процес виявлення та підтвердження порушень.

9. Зобов'язання щодо усунення порушення незалежно від можливості його усунути. Висновок за результатами моніторингу завжди містить зобов'язання щодо усунення порушення, навіть якщо це неможливо на певній стадії процедури.

10. Відсутність конкретних способів усунення порушень. Закон не містить вичерпного переліку способів усунення порушень, особливо якщо стадія процедури вже минула [175].

11. Недостатнє регулювання наслідків виявлення правопорушень, за які не передбачено адміністративну відповідальність [175]:

- закон не регулює наслідки для замовника, який не усунув порушення, за яке не передбачено адміністративну відповідальність;
- відсутність повноцінного порядку одержання персональних даних щодо осіб, необхідних для притягнення до адміністративної відповідальності;
- прогалини у регулюванні реакції замовника на висновок моніторингу;
- закон не встановлює чітких дій сторін після завершення судового оскарження висновку моніторингу.
- відсутність відповідальності за невиконання висновку;
- відсутність вимог до роз'яснень з боку ОДФК;
- існує розрив у часі між строками зупинення рішення ОДФК та прийняттям до розгляду скарги органом оскарження.

Нормативна база моніторингу публічних закупівель потребує вдосконалення для забезпечення ефективності контролю в умовах воєнного стану. Проблеми, пов'язані з пріоритетністю моніторингу, невідповідністю індикаторів ризиків, нормативними обмеженнями та недостатньою регламентацією процесу моніторингу, потребують негайного вирішення. Для цього необхідно внести відповідні зміни до законодавства, що дозволить підвищити прозорість та ефективність використання бюджетних коштів ОМС в умовах воєнного стану.

У цьому контексті питання законодавчої неврегульованості механізму моніторингу публічних закупівель набуває особливого значення, оскільки, як зазначає О.І. Сюткін, саме від якості правового забезпечення цього процесу залежить можливість реалізації подальших етапів фінансового контролю в сфері фінансово-правової відповідальності ОМС [200, с. 50]. Наявність прогалин у нормативному регулюванні моніторингу, нечіткість критеріїв ризиків та слабка інституційна інтеграція з іншими формами контролю унеможливають ефективну

реалізацію його функцій у повному обсязі. Це, своєю чергою, створює перешкоди для своєчасного виявлення правопорушень та належного реагування на них з боку уповноважених органів.

Важливим є усвідомлення, що моніторинг є не самоціллю, а інструментом, який повинен сприяти формуванню доказової бази, необхідної для ініціювання процедур відповідальності. Однак за умови недосконалого законодавства ефективність цього інструменту знижується, а в окремих випадках – викликає додаткові юридичні колізії. Зважаючи на це, питання притягнення ОМС до фінансово-правової відповідальності безпосередньо залежить від комплексного перегляду чинної нормативної бази, що регламентує як моніторинг, так і пов'язані з ним процедури адміністративного реагування [216].

Тож, першою і основною проблемою у притягненні ОМС до фінансово-правової відповідальності є неврегульованість цього питання у чинному законодавстві України належним чином. Розпорошеність положень щодо притягнення ОМС до фінансово-правової відповідальності по різних нормативно-правових актах призводить до невизначеності на практиці у питаннях правового регулювання притягнення ОМС до фінансово-правової відповідальності [216]. Часто положення окремих нормативно-правових актів характеризуються неузгодженістю, суперечливістю, а також неоднозначністю у викладенні положень.

Вважаємо, що розпорошеність повноважень щодо контролю за дотриманням різних законодавчих актів у діяльності ОМС у фінансовій сфері між різними державними структурами є таким, що ускладнює процедури контролю та притягнення до фінансово-правової відповідальності [216]. Більш доцільно було б створити спеціально уповноважені структури, які б провадили одночасний контроль за дотриманням законодавства у фінансовій діяльності ОМС та притягнення таких органів до фінансово-правової відповідальності. Такий підхід, як зазначає А.М. Черніков, дозволив би зосередити всі повноваження у сфері притягнення ОМС до фінансово-правової відповідальності та спростити контроль за виконанням санкцій, які визначаються чинним законодавством у нормах про фінансово-правову відповідальність [221, с. 96].

Наступна проблема притягнення ОМС до фінансово-правової відповідальності – це проблема її розмежування з адміністративною відповідальністю. За твердженням О.І. Миколенко, у практиці застосування положень чинного законодавства виявляється, що ОМС частіше притягуються саме до адміністративної відповідальності через персоніфікацію порушень (наприклад, щодо недотримання процедур закупівель, несвоєчасного подання звітності тощо), тоді як фінансово-правові санкції, які стосуються самого органу як юридичної особи публічного права, застосовуються рідко [122, с. 55]. Така ситуація обумовлена, на думку Н.В. Молдован, невизначеністю у законодавстві, відсутністю спеціальних процедур притягнення ОМС до фінансово-правової відповідальності, а також низьким рівнем правової культури та недостатньою підготовленістю кадрів у сфері фінансового права [128, с. 45].

Більше того, адміністративна відповідальність, будучи більш усталеною у практиці, передбачає швидкі механізми реагування – складання протоколів, розгляд у судах, призначення штрафу. Т.Ю. Хома зазначає, що фінансово-правова відповідальність, натомість, передбачає детальну документальну фіксацію, аудит, обґрунтування причинно-наслідкового зв'язку між порушенням і шкодою для бюджету [219, с. 58]. Це вимагає значно більшого часу, ресурсів і спеціальної експертизи. Тому навіть за наявності фінансового правопорушення, контролюючі органи часто обмежуються складенням адміністративного протоколу на посадову особу, оминаючи питання відповідальності ОМС як суб'єкта публічного права. У свою чергу, це призводить до того, що орган як юридична особа уникає належної правової реакції на вчинене правопорушення, а отже – не усуваються передумови для його повторного вчинення. Водночас відсутність стягнень щодо бюджету ОМС означає втрату інструменту, здатного впливати на системну поведінку органів самоврядування у фінансовій сфері.

Розв'язання цієї проблеми можливе шляхом чіткого нормативного розмежування механізмів застосування фінансово-правової та адміністративної відповідальності, зокрема, через закріплення критеріїв їх застосування, суб'єктного складу, процедур і наслідків [216]. Також, на нашу думку, доцільним є розроблення

єдиної методики фіксації та документування порушень з одночасним визначенням алгоритму вибору відповідного виду відповідальності залежно від характеру правопорушення. Лише у такий спосіб можна забезпечити ефективне функціонування інституту фінансово-правової відповідальності органів місцевого самоврядування як невід'ємного елементу правового механізму бюджетної дисципліни.

Також серед ключових викликів у реалізації інституту фінансово-правової відповідальності ОМС в Україні слід виокремити відсутність законодавчо закріпленої процедури та механізму її практичного застосування [15]. Незважаючи на те, що нормативно окреслено підстави для притягнення до фінансово-правової відповідальності, відсутність процедурних алгоритмів і детального процесуального регламенту призводить до неоднозначності тлумачення та застосування відповідних норм, що в свою чергу ускладнює реалізацію правозастосовної функції держави у сфері публічних фінансів.

Одним із найпроблемніших аспектів є відсутність чіткої регламентації стадій притягнення ОМС до фінансово-правової відповідальності. У сучасному правовому полі відсутній уніфікований підхід до того, яким чином повинні ініціюватися, документуватися, розглядатися та виконуватися рішення про застосування фінансово-правових санкцій до ОМС [215]. Відсутність формалізованої процедури унеможливорює формування єдиної практики, створює простір для правового релятивізму та знижує ефективність діяльності уповноважених контрольних органів. Вважається, що чіткий перелік і послідовність стадій, як-от: виявлення порушення, складання акту перевірки, формулювання висновку, винесення рішення, контроль за його виконанням, – сприяв би систематизації підходів і уніфікації практики правозастосування.

Окремої уваги заслуговує думка В.В. Миргород-Карпової щодо проблеми відсутності регламентованого механізму контролю за виконанням рішень контрольних органів про притягнення ОМС до фінансово-правової відповідальності [123, с. 100]. У чинному законодавстві не встановлено чіткої відповідальності за ухилення від виконання таких рішень, не визначено

процедурних кроків, які мають здійснюватися у випадку невиконання. Це створює сприятливе середовище для уникнення відповідальності з боку органів місцевого самоврядування та суттєво підриває принцип невідворотності юридичної відповідальності у сфері публічних фінансів.

Практика свідчить, що без наявності належної процедури виконання рішень ОДФК, більшість із них не отримують реального втілення, залишаючись лише декларативними актами. Це, у свою чергу, дискредитує інститут фінансового контролю та нівелює зусилля держави щодо забезпечення фінансової дисципліни. Відсутність механізмів примусового виконання або адміністративного супроводу виконання рішень зумовлює відсутність правових наслідків для правопорушника й порушує баланс між публічним інтересом та відповідальністю представників влади.

У контексті триваючої адміністративно-територіальної та інституційної реформи ОМС актуалізується проблема правової невизначеності, яка істотно ускладнює належне застосування норм фінансового, податкового та бюджетного права. Як зазначає О.М. Кондрашова, ця невизначеність особливо помітна в аспектах розподілу повноважень, регламентації фінансових зобов'язань, порядку формування місцевих бюджетів та процедур контролю [225, с. 211]. Постійне оновлення законодавства без належної систематизації норм і безпосереднього роз'яснення механізмів їх застосування створює підґрунтя для зростання кількості порушень з боку ОМС. Унаслідок цього зростає кількість випадків притягнення ОМС до фінансово-правової відповідальності, причому значна частина таких випадків має джерелом не навмисні порушення, а прогалини у правовому регулюванні.

Додатковим чинником ускладнення правозастосування у сфері публічних фінансів є реформування суміжних сфер – освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення – яке безпосередньо впливає на навантаження на бюджети територіальних громад та змінює фінансові потоки [215]. Це вимагає від ОМС високого рівня адаптації до нових умов та нормативної гнучкості, якої на практиці часто бракує. Усе це відбувається в умовах триваючого воєнного стану в Україні,

який призвів до численних змін у чинному законодавстві. Ці зміни були прийняті «поспіхом» та в складних умовах, при цьому накладається ряд законодавчих обмежень, зокрема і в сфері фінансової діяльності органів місцевого самоврядування. Неузгодженість цих змін із положеннями інших нормативно-правових актів та часта невідповідність їх потребам практики, а також відсутність ефективних роз'яснень щодо провадження органом місцевого самоврядування його фінансової діяльності в умовах воєнного стану призводять до проблем правозастосовної діяльності, зокрема й у контексті притягнення цих органів до фінансово-правової відповідальності за умов неузгодженості положень чинного законодавства та їх незрозумілості на практиці застосування [179].

Отже, чинне законодавство України не забезпечує цілісної, логічно завершеної моделі механізму реалізації фінансово-правової відповідальності ОМС. Відсутність єдиного нормативного акту, який би системно регламентував стадії, суб'єктний склад, критерії застосування, процедури реалізації та контроль за виконанням рішень про фінансово-правову відповідальність, призводить до фрагментарності правового регулювання. Це, своєю чергою, ускладнює формування єдиної практики правозастосування та породжує ризики юридичної невизначеності.

Визначено, що проблема розмежування фінансово-правової та адміністративної відповідальності на рівні законодавства спричиняє ситуації, коли ОМС фактично уникають відповідальності як юридичні особи публічного права. Натомість персоніфіковане притягнення посадових осіб за адміністративними протоколами підміняє застосування фінансово-правових санкцій, які мали б накладатися на орган як такий. Це нівелює превентивний і відновлювальний потенціал фінансово-правових санкцій.

Дослідження також підтвердило наявність проблеми відсутності чітко регламентованих процедур реалізації рішень контрольних органів. Невизначеність у питаннях контролю за виконанням рішень, відсутність примусового механізму їх реалізації та низький рівень інституційної відповідальності з боку ОМС підривають принцип невідворотності юридичної відповідальності. Аналогічна ситуація

фіксується і у контексті недосконалості механізму притягнення ОМС до податкової або бюджетної відповідальності, де також виявляються численні правозастосовні труднощі.

Ураховуючи реформу децентралізації та трансформацію бюджетної системи, в Україні спостерігається тенденція до ускладнення фінансових процедур ОМС, що не супроводжується належним нормативним оновленням. У результаті значна частина фінансових правопорушень зумовлена не умисними діями, а нормативними прогалинами, колізіями та відсутністю інституційної підтримки для місцевого самоврядування. Воєнний стан лише загострив ці проблеми, вивівши на перший план питання нормативної адаптації до надзвичайних умов, включаючи здійснення неконкурентних закупівель і функціонування органів контролю в умовах обмежених ресурсів.

Таким чином, вирішення окреслених проблем потребує комплексного перегляду нормативної бази у сфері фінансово-правової відповідальності ОМС з урахуванням сучасних викликів, кращих зарубіжних практик і висновків судової практики. Доцільним є розробка єдиного законодавчого акту або розділу у бюджетному/фінансовому кодексі, який системно регламентує механізм реалізації фінансово-правової відповідальності ОМС з урахуванням функціонального, процедурного та інституційного аспектів. Це стане запорукою ефективного впровадження принципів правової визначеності, пропорційності та підзвітності у сфері публічних фінансів.

3.3. Перспективні напрями розвитку фінансово-правової відповідальності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації

У попередніх розділах нашого дослідження, які ми присвятили різним аспектам дослідження інституту фінансово-правової відповідальності ОМС, вже неодноразово відмічалось, що наявність такого правового інституту є виключно важливою для здійснення державними та іншими уповноваженими ОДФК за діяльністю ОМС у фінансовій сфері. Одночасно з цим, вважаємо наше дослідження

незавершеним, якщо не будуть запропоновані перспективні шляхи подальшого розвитку фінансово-правової відповідальності ОМС в контексті децентралізації.

Фінансово-правова відповідальність ОМС є важливим елементом забезпечення їхньої ефективної діяльності, особливо в умовах децентралізації. Зміцнення фінансової самостійності місцевих органів влади передбачає не лише розширення їхніх повноважень, а й підвищену відповідальність за управління публічними фінансами [225, с. 115]. У сучасних умовах реформування місцевого самоврядування в Україні актуалізується питання вдосконалення механізмів фінансово-правової відповідальності, що забезпечить підзвітність, ефективність і законність використання бюджетних коштів.

Сучасна правова наука все частіше звертає увагу на відсутність системного та узгодженого підходу у правовому регулюванні взаємовідносин між органами публічної влади, які функціонують на місцевому рівні. Аналіз численних адміністративно-правових джерел дозволяє констатувати, що чинне законодавство України, яке регламентує діяльність ОМС, характеризується розпорошеністю, наявністю концептуальних прогалин, а також суперечностями як між окремими нормативно-правовими актами, так і у межах окремих законодавчих положень [215]. Відсутність єдиного концептуального підходу до розмежування компетенцій, субординації, повноважень і механізмів контролю призводить до виникнення численних конфліктів між ОМС та місцевими державними адміністраціями, а також іншими представниками вертикалі виконавчої влади.

Ситуація ускладнюється тим, що багато нормативно-правових актів мають декларативний характер, не передбачають чітких алгоритмів правозастосування, не врегульовують питання відповідальності за порушення координаційних або виконавчих функцій у системі публічного управління. На думку О.Ю. Дрозд такий стан правового регулювання є дисфункційним та таким, що підриває інституційну сталість держави, обмежує ефективність управління на місцях та суперечить принципам децентралізації, закріпленим у численних міжнародних документах, зокрема Європейській хартії місцевого самоврядування [75, с. 685].

Для належного удосконалення адміністративно-правового регулювання системи фінансово-правової відповідальності ОМС необхідним є акцент не лише на змісті норм, але й на їх суб'єктному вимірі, тобто на юридичній природі та правосуб'єктності органів, які формують та реалізують ці норми. Саме органи публічної влади, уповноважені на здійснення нормотворчості у сфері муніципального управління, на думку І.І. Мініч, відіграють ключову роль у формуванні цілісної правової архітектури взаємодії між елементами публічної влади на місцях. Проте відсутність єдиного підходу до інституційної відповідальності цих органів, нечіткість щодо їхньої ролі у формуванні муніципального правопорядку та нерегламентованість меж їхньої компетенції призводить до правової невизначеності у сфері місцевого самоврядування [126, с. 92].

Особливої уваги заслуговує той факт, що нормативно-правова база, яка регулює діяльність ОМС, не враховує складності сучасних управлінських процесів та часто не узгоджується із реаліями адміністративно-територіальної реформи, що триває в Україні. У підсумку – утворення нових територіальних громад не супроводжується створенням ефективних правових механізмів для забезпечення належного виконання владних повноважень, що призводить до численних порушень, а отже – і до підвищення ризиків притягнення ОМС до відповідальності без чітко визначених меж правового реагування [25].

Першочергово, на нашу думку, слід приділити увагу питанню удосконалення законодавства у цій сфері. Як ми вже відмічали у попередньому підрозділі, проблематика правового регулювання фінансово-правової відповідальності ОМС набуває особливої актуальності в наш час, коли тривають численні реформи в країні, зокрема й реформа децентралізації ОМС, а також визначається ряд заборон та обмежень у контексті законодавчих приписів у сфері фінансової діяльності ОМС, а також органів, які здійснюють контроль за фінансовою діяльністю останніх [25]. Саме тому, при розгляді питання про вдосконалення законодавства, що регламентує фінансово-правову відповідальність ОМС, необхідно враховувати те, що вжиті

кроки реформи децентралізації не повинні суперечити особливим завданням фінансової діяльності ОМС, до яких можна віднести [216]:

- досягнення оптимального рівня оподаткування, підвищення ролі місцевих податків та зборів і збільшення їх частки у складі доходів;
- залучення додаткових фінансових ресурсів;
- збільшення ефективності розподілу та використання фінансових ресурсів у об'єднаних територіальних громадах;
- підвищення прозорості та підзвітності управління фінансами і комунальним майном;
- застосування гендерно орієнтованого підходу у бюджетному процесі на місцевому рівні.

Саме ці завдання актуалізували й питання створення особливої системи фінансового контролю за діяльністю ОМС, особливих заходів захисту інтересів суб'єктів фінансового права, зокрема заходів фінансово-правової відповідальності [120, с. 213]. Тож, зважаючи на недосконалості правового регулювання у цій сфері є необхідним вдосконалення форм і методів здійснення контролю за фінансовою діяльністю ОМС, вжиття заходів для підвищення ефективності такого контролю, вдосконалення законодавства, що регулює діяльність контрольних органів. Дійсно, це важливі питання, які потребують вирішення, однак разом з тим, потребують нормативної регламентації й ряд інших питань у сфері фінансово-правової відповідальності ОМС.

Зокрема фінансове законодавство України не містить навіть визначень таких системоутворюючих категорій, як «фінансово-правова відповідальність», «фінансове правопорушення», «фінансово-правова санкція», що вже говорити про поняття «фінансово-правової відповідальності органів місцевого самоврядування» [184, с. 232]. Саме тому, зважаючи на наявність ряду проблем у правовому регулюванні фінансово-правової відповідальності ОМС, вважаємо за доцільне на сучасному етапі розробити та прийняти законодавчий акт, який об'єднав би усі інститути фінансового права та сформував підґрунтя для одноманітного

застосування фінансово-правової термінології та єдиного підходу до врегулювання фінансово-правової відповідальності ОМС.

У цьому контексті доцільно сформулювати авторське бачення базових понять, що мають стати стрижнем нової законодавчої конструкції.

Фінансово-правова відповідальність – це встановлений фінансово-правовими нормами вид юридичної відповідальності, що полягає в обов'язку правопорушника (юридичної або фізичної особи, у тому числі органу публічної влади) зазнати несприятливих правових наслідків майнового характеру (у вигляді штрафу, пені, відшкодування збитків, примусового вилучення коштів тощо) у разі порушення норм фінансового законодавства, з метою відновлення порушеного правопорядку, забезпечення фінансової дисципліни.

Фінансове правопорушення – це протиправне, винне діяння (дія або бездіяльність) суб'єкта фінансових правовідносин, яке полягає у порушенні встановлених фінансовим законодавством норм щодо формування, розподілу, використання та контролю за публічними коштами і тягне за собою застосування заходів фінансово-правової відповідальності.

Фінансово-правова санкція – це встановлений у законодавстві примусовий захід владного впливу майнового характеру, що застосовується до порушника фінансових норм з метою усунення правопорушення, відновлення порушеного публічного фінансового інтересу та попередження нових порушень. Санкція є складовим елементом фінансово-правової норми та реалізується через відповідні механізми публічного фінансового контролю.

Фінансово-правова відповідальність ОМС – це специфічна форма публічно-правової відповідальності, що полягає в обов'язку органів місцевого самоврядування як юридичних осіб публічного права зазнати передбачених законодавством санкцій у разі порушення ними норм фінансового законодавства, яке спричинило чи могло спричинити шкоду публічним фінансовим інтересам держави, територіальної громади або інших суб'єктів.

Впровадження законодавчих визначень таких базових категорій дозволить забезпечити однозначність правозастосування, полегшить кваліфікацію

правопорушень та сприятиме формуванню цілісної, структурованої системи фінансового права, зорієнтованої на ефективний захист публічного фінансового інтересу та зміцнення фінансової дисципліни в межах функціонування органів місцевого самоврядування.

На жаль, нині відсутність єдиного нормативно-правового акту в сфері фінансів є проблемою не лише для України, але й для багатьох інших країн. Зокрема ПКУ побудований за одним принципом, тоді як БКУ ґрунтується на інших критеріях. На думку І.В. Бондаренко, валютне законодавство більшою мірою орієнтоване на Статут Міжнародного Валютного Фонду. Банківське законодавство, зокрема його публічна частина, у якій йдеться про банківський контроль, систему фінансових інститутів, взагалі підпорядкований якимось міжнародним стандартам. Що стосується валютних відносин, то тут зовсім інший концептуальний підхід, закладений у валютному законодавстві, порівняно, наприклад, з БКУ. Інша система фінансових санкцій, інші підходи до розуміння контролю, повноважень фінансових органів [38, с. 203]. Така розрізненість призводить до того, що фінансові відносини, виступаючи єдиним ланцюжком, не мають цілісного концептуального характеру, що дестабілізує загальну фінансову дисципліну.

Загальновідомо, що законодавчі приписи мають бути простими та зручними, у ньому мають відображатись необхідні умови, що спрощують виконання нормативних приписів і стримують вчинення різного роду правопорушень. Однак, чинними нормативно-правовими актами, якими охоплюється регулювання фінансової діяльності ОМС та притягнення їх до фінансово-правової відповідальності, навіть на сучасному етапі простежується чимало неточностей та спірних положень, що може бути причиною правопорушень ОМС у сфері фінансової діяльності. Тобто, до теперішнього часу явно назріла потреба у певному сенсі вдосконалення-реформування інституту фінансової відповідальності ОМС на законодавчому рівні, що дозволило б вирішити чимало спірних практичних питань та надати теорії фінансової відповідальності більш досконалого вигляду [38, с. 203]. Кінцевою метою такого реформування має стати створення стрункої, внутрішньо узгодженої системи фінансово-правових та інших нормативних актів, спрямованої

на розвиток фінансової системи України в цілому та вдосконалення діяльності ОМС у фінансовій сфері, зокрема.

Провідні фахівці у сфері фінансового права неодноразово наголошували на тому, що саме наявність багатьох прогалин у сфері правового регулювання фінансової діяльності ОМС багато в чому пояснює ті негативні явища, що гальмують розвиток фінансової сфери держави. До таких проблем, очевидно, можна віднести той факт, що часто норми, що встановлюють фінансову відповідальність ОМС, мають декларативний характер [126, с. 93]. Їх законодавцем визначено тільки як обов'язок, при цьому не завжди вони підкріплюються відповідними заходами відповідальності. Наглядними прикладами можуть слугувати норми сучасного бюджетного законодавства, адже ряд його положень щодо фінансово-правової відповідальності ОМС є «неживими», а тому їх порушення все частіше знаходить місце у діяльності органів місцевого самоврядування.

Відсутність у законодавстві реальних заходів відповідальності означає фактичну відсутність відповідальності загалом і свідчить про відповідний рівень правової культури суспільства загалом. Не забезпечена реальними заходами відповідальності вимога законодавства дозволяє безкарно вчиняти правопорушення [126, с. 93]. Тому назріла потреба, щоб у фінансовому законодавстві переважали реальні заходи прямої дії. Це дозволить уникнути можливості виникнення негативних наслідків для фінансової системи України та всього українського суспільства, оскільки наявність декларативних, відсильних та «пустих» норм щодо фінансово-правової відповідальності ОМС дає можливість різного тлумачення при застосуванні заходів відповідальності, і навіть ухилитися від неї.

Як зазначає В.В. Мушенко розвиток законодавства про фінансово-правову відповідальність, особливо у сфері заходів державного фінансового примусу за порушення бюджетного та податкового законодавства, відбувався, головним чином, шляхом ухвалення великої кількості нормативних актів (в основному підзаконного характеру) без урахування змісту раніше прийнятих актів та без їх скасування. Усе

це призводило до нечіткості та двоїстості тлумачення законодавчо встановлених обов'язків [130, с. 787]. Тому реформування законодавства у сфері фінансово-правової відповідальності ОМС має йти не тільки шляхом розвитку підзаконної нормотворчості, а шляхом удосконалення самих законів, встановлення таких механізмів подолання прогалин у законодавстві, які б дозволяли, не вдаючись до видання інструкцій, визначати правильний варіант поведінки ОМС у фінансовій сфері на підставі самого закону. Так, не можна відкидати намагання законодавця щодо прийняття ПКУ та БКУ та їх оновлення у контексті реформування інституту фінансово-правової відповідальності, однак на сьогоднішній день таке регулювання все ще є проблемним та потребує комплексного підходу до його реформування.

Наявна ситуація свідчить про необхідність запровадження структурних інструментів, здатних забезпечити об'єктивний і професійний контроль за дотриманням фінансового законодавства саме на місцевому рівні [20]. У цьому аспекті актуальним стає впровадження незалежних механізмів контролю, які б не лише підвищували фінансову прозорість діяльності органів місцевого самоврядування, а й відігравали б профілактичну роль, своєчасно виявляючи порушення та спрямовуючи діяльність ОМС у правове русло. Одним із ефективних механізмів підвищення відповідальності ОМС, на нашу думку, є створення незалежних муніципальних аудиторських служб, які здійснюватимуть постійний контроль за виконанням місцевих бюджетів, використанням субвенцій та дотриманням фінансового законодавства. Етапи впровадження механізму створення незалежних муніципальних аудиторських служб передбачають поетапну реалізацію низки взаємопов'язаних елементів, які мають забезпечити інституційну сталість, правову визначеність та функціональну ефективність запропонованої структури:

1. Розробка та прийняття законодавчих змін до БКУ та Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо запровадження незалежного фінансового аудиту в ОМС [95, с. 74]. Визначення критеріїв відповідальності посадових осіб за неефективне використання бюджетних коштів та надання муніципальним

аудиторським службам права ініціювати адміністративні та дисциплінарні заходи до винних посадовців.

2. Створення незалежних муніципальних аудиторських служб, формування підрозділів фінансового контролю в міських і обласних радах, які діятимуть незалежно від виконавчих органів влади. Забезпечення відкритого доступу громадськості до результатів перевірок та встановлення чітких строків проведення планових та позапланових перевірок бюджетних витрат.

3. Використання нових цифрових технологій у бюджетному контролі шляхом впровадження автоматизованої системи аналізу місцевих фінансів, що дозволить у реальному часі відстежувати витрати бюджетних коштів. Створення платформи відкритих бюджетів, на якій громади зможуть бачити всі витрати ОМС.

4. Посилення відповідальності посадових осіб шляхом введення механізму персональної відповідальності за прийняття рішень щодо неефективного використання фінансів. Уведення санкцій, зокрема адміністративних, фінансових та кримінально-правових, за неефективне або неправомірне управління бюджетними ресурсами має стати обов'язковим елементом практики публічного управління на місцевому рівні.

У цьому аспекті варто розглядати й ефективність локальних прикладів упровадження інноваційних форм фінансового контролю. Досвід конкретних територіальних громад, які стикалися з проблемами нецільового використання коштів, зниженням бюджетних доходів або недоброчесністю у сфері публічних закупівель, наочно демонструє необхідність створення інституційного механізму незалежного аудиту на муніципальному рівні [14, с. 114]. Подібні практики підтверджують доцільність розширення фінансового контролю з метою не лише фіксації правопорушень, а й усунення передумов їх виникнення.

У цьому контексті особливий науково-практичний інтерес становить приклад реалізації механізму незалежного муніципального аудиту у місті умовно під назвою Х, де впровадження зазначеного інституту призвело до глибокої трансформації системи місцевого бюджетного управління [14, с. 114]. Досвід цього міста демонструє, що за належного нормативного, інституційного й технологічного

забезпечення, муніципальний аудит може стати ефективним інструментом забезпечення публічної підзвітності та попередження фінансових правопорушень.

Упродовж тривалого часу в місті Х фіксувалися систематичні порушення у сфері фінансового управління. Зокрема, мали місце випадки нецільового використання бюджетних субвенцій, призначених для сфери освіти та охорони здоров'я, що прямо суперечить положенням бюджетного законодавства щодо цільового характеру міжбюджетних трансфертів. Водночас, місцева влада застосовувала неправомірні податкові пільги для окремих суб'єктів підприємницької діяльності, що призводило до штучного заниження дохідної частини бюджету. Ще одним прикладом системного порушення була відсутність належного контролю за дотриманням вимог законодавства у сфері публічних закупівель, що створювало передумови для зловживань та неефективного використання комунальних ресурсів [14, с. 114].

З метою подолання зазначених проблем, міська рада міста Х ініціювала створення незалежної муніципальної аудиторської служби, діяльність якої була чітко відмежована від повноважень виконавчого комітету, що дозволило забезпечити її інституційну автономію. У співпраці з міжнародними експертами було розроблено нормативну базу, яка врегулювала функціонування муніципальної аудиторської служби, порядок проведення аудитів та механізми реагування на виявлені порушення.

У рамках запровадженого механізму було здійснено низку інноваційних заходів, а саме [14, с. 114]:

1. Створено муніципальну аудиторську службу як спеціалізований орган з правом доступу до бюджетної, бухгалтерської та контрактної документації.
2. Впроваджено автоматизовану систему аналізу місцевих фінансів, яка дозволила виявляти ознаки порушень фінансової дисципліни у режимі реального часу.
3. Забезпечено функціонування відкритого реєстру бюджетних видатків, доступ до якого громадяни отримали через електронну онлайн-платформу.

4. Запроваджено механізми посилення персональної відповідальності: частину посадових осіб, винних у порушеннях, було звільнено, щодо інших ініційовано кримінальні провадження.

Результати впровадження даного механізму засвідчили його високу ефективність. Прозорість витрат бюджету зросла на 60% завдяки відкритим даним. Було попереджено розкрадання бюджетних коштів на суму понад 10 млн грн. Рівень довіри населення до місцевої влади зріс, що знайшло своє відображення у результатах соціологічних досліджень та збільшенні участі громадян у процесах бюджетного планування [14, с. 114].

Враховуючи зазначене, доцільним є масштабування даного механізму на інші адміністративно-територіальні одиниці, оскільки очікувані ефекти його впровадження є багатограними. Серед них: зменшення неефективного використання бюджетних коштів на 30–40%, зростання прозорості та підзвітності місцевої влади, покращення якості надання публічних послуг, зниження рівня корупції у сфері муніципального управління, а також створення сприятливого інвестиційного клімату на місцевому рівні за рахунок відкритості фінансових процесів [14, с. 114]. Запровадження подібних моделей повинно здійснюватися з урахуванням правових засад бюджетного процесу, принципів доброго врядування та загальноєвропейських стандартів публічного фінансового контролю.

Зважаючи на успішність реалізованих ініціатив у сфері муніципального фінансового аудиту та їх позитивний вплив на підвищення прозорості й ефективності бюджетного процесу, наступним логічним кроком у послідовному вдосконаленні системи контролю за використанням публічних коштів має стати суттєве підсилення інструментів моніторингу у сфері публічних закупівель ОМС. Саме публічні закупівлі, як один із найбільш вразливих сегментів фінансової діяльності ОМС, потребують детальної регламентації процедурного контролю та своєчасного виявлення порушень, які можуть мати істотні наслідки для фінансової стабільності територіальних громад.

Правова природа закупівельних правовідносин, будучи похідною від адміністративних і бюджетних механізмів, вимагає системного підходу до їхнього

аналізу, контролю та правозастосування. Як зазначає І.І. Попадинець на практиці, реалізація моніторингової функції стикається з низкою бар'єрів, серед яких – недосконалість індикаторів ризику, формалізм під час оцінювання процедур, обмеженість доступу до повної інформації про контракти та обмеження ресурсного забезпечення органів державного фінансового контролю [151, с. 223]. У зв'язку з цим удосконалення нормативної бази та інституційного механізму моніторингу закупівель є нагальним завданням у контексті реформування всієї системи фінансової відповідальності органів ОМС.

У цьому аспекті ключову роль відіграє не лише удосконалення існуючих нормативно-правових приписів, але й запровадження нових, сучасних підходів до організації моніторингових процедур, які мають бути спрямовані на забезпечення реальної, а не декларативної підзвітності у сфері публічних закупівель. Моніторинг має сприйматися не як формальний етап після укладення договору, а як динамічний, постійно діючий інструмент превентивного фінансового контролю [194, с. 48]. Саме така концепція дозволяє своєчасно виявляти порушення, запобігати укладенню збиткових або корупційно навантажених угод, а також підвищувати якість фінансового менеджменту в органах місцевого самоврядування.

Розвиток ефективного моніторингу потребує, передусім, гармонізації положень Закону України «Про публічні закупівлі» з актами бюджетного та адміністративного законодавства, а також з нормами про державний фінансовий контроль [175]. Крім того, надзвичайно важливим є впровадження уніфікованої системи ризик-індикаторів, яка повинна бути не лише формальною, а й мати чітке аналітичне підґрунтя та враховувати реальні практики порушень. Посилення аналітичної складової моніторингу дозволить перевести контроль із репресивної моделі до моделі партнерської взаємодії держави та органів місцевого самоврядування.

Відтак, наступним логічним кроком є формулювання комплексу першочергових заходів, які мають забезпечити якісні зміни у сфері моніторингу публічних закупівель.

У контексті підвищення ефективності правового регулювання та моніторингу у сфері публічних закупівель надзвичайно актуальним є формування системної та чіткої класифікації порушень за ступенем їх істотності. Відсутність у чинному законодавстві чіткого поділу порушень на істотні та неістотні унеможливорює своєчасну й адекватну правову реакцію, спричиняючи як надмірний адміністративний тиск, так і втрату бюджетних коштів через недооцінені правопорушення [194, с. 46]. З метою запровадження єдиного підходу до реагування на виявлені порушення доцільно розробити і закріпити у Законі України «Про публічні закупівлі» класифікацію порушень, яка ґрунтується на базових принципах публічних закупівель: конкуренції, прозорості, ефективності, економії та недискримінації.

Критерії істотності порушень мають враховувати потенційний вплив на результат закупівельної процедури, ймовірність нанесення шкоди бюджету, спотворення умов конкуренції, а також можливість виправлення порушення без розірвання договору [15]. У межах такої класифікації пропонується виділити: порушення, що не впливають на результат (формальні технічні недоліки); порушення, які можуть бути усунуті без скасування результатів закупівлі; порушення, що вимагають припинення процедури або розірвання договору через їхній істотний характер.

Наступним елементом реформи має стати нормативне закріплення чітких процедур усунення порушень, які будуть прив'язані до вказаних категорій. Зокрема, для кожного типу порушення мають бути визначені допустимі способи усунення залежно від етапу закупівельного процесу (етап подання пропозицій, розкриття, визначення переможця, укладення договору). Це дозволить замовникам та контролюючим органам діяти відповідно до уніфікованих алгоритмів і зменшить ризик оскаржень та судових спорів.

Третій важливий напрям – актуалізація та стандартизація ризик-індикаторів. На сьогодні електронна система Prozorro використовує базовий набір індикаторів, які не завжди відповідають реальним практикам ухилення від вимог законодавства [15]. Доцільно розробити комплексну методику визначення ризиків, що

включатиме як кількісні, так і якісні показники, а також забезпечить динамічне оновлення відповідного переліку на основі емпіричних даних контролюючих органів.

Крім того, необхідно ввести правовий інститут тимчасового зупинення процедури закупівлі або виконання договору у разі виявлення істотного порушення під час моніторингу. Зупинення процедури має на меті запобігти необґрунтованому продовженню закупівлі або реалізації договору, які суперечать принципам законності й економічності. Щоб уникнути зловживань цим інструментом, доцільно закріпити процесуальні обмеження – зокрема, застосування такого заходу не більше одного разу щодо кожної закупівлі. Це сприятиме стабільності договірних відносин та забезпечить баланс між контролем і свободою розпорядження бюджетними коштами.

У цьому контексті виникає потреба у зміні парадигми здійснення фінансового контролю у сфері публічних закупівель – від переважно ретроспективного моніторингу до запровадження превентивних механізмів, які дозволяють виявляти потенційні ризики та порушення ще на стадії планування закупівельної процедури. Такий підхід, на думку В.М. Прасюка відповідає сучасним принципам управління публічними фінансами, орієнтованим на забезпечення максимальної ефективності та економності витрачання бюджетних ресурсів [154, с. 99].

У сучасних умовах удосконалення механізмів фінансового контролю в сфері публічних закупівель ОМС однією з ключових передумов підвищення ефективності є нормативне регулювання методології формування очікуваної вартості предмета закупівлі. Визначення очікуваної вартості закупівлі має здійснюватися на основі комплексного підходу, який враховує реальні ринкові умови, додаткові витрати, а також ризики, пов'язані з виконанням договору [8]. Запропонована концепція передбачає закріплення формалізованого алгоритму розрахунку вартості на нормативному рівні, що сприятиме уніфікації процедур, прозорості закупівельного процесу та зниженню корупційних ризиків.

Основною формулою для розрахунку очікуваної вартості закупівлі (далі – E) пропонується вважати таку: $E = (\sum(P_i \times Q_i))/n + V\{\text{доп}\}$,

де P_i – ціна одиниці товару від i -го постачальника; Q_i – необхідна кількість товару; n – кількість пропозицій; $V\{\text{доп}\}$ – сукупність додаткових витрат (транспортні витрати, податки, страхування тощо) [8].

Це дозволяє замовнику враховувати фактичні ринкові ціни, підтверджені комерційними пропозиціями, відкритими даними з майданчиків електронної торгівлі, а також передбачати витрати, пов'язані з логістикою, податками, митними платежами тощо.

У випадку з високотехнологічними товарами або товарами довгострокового використання доцільно застосовувати розширену формулу: $E\{\text{total}\} = (\sum(P_i \times Q_i \times W_i))/n + V\{\text{log}\} + V\{\text{tax}\} + V\{\text{risk}\} + LCC$,

де W_i – коефіцієнт якості товару; $V\{\text{log}\}$ – витрати на логістику; $V\{\text{tax}\}$ – податкові зобов'язання; $V\{\text{risk}\}$ – ризикова надбавка; LCC – витрати на життєвий цикл продукції. Такий підхід дозволяє урахувати довговічність, енергоефективність, витрати на утримання, ремонт, утилізацію товару [8]. Наприклад, товари з сертифікатами якості ISO, EN можуть отримувати більший ваговий коефіцієнт W_i , що виправдано довгостроковими перевагами для бюджету.

Визначення коефіцієнтів W_i має спиратися на стандартизовану методику оцінювання, яка включатиме експертні оцінки, технічні параметри, сертифікацію, гарантійний строк тощо [8]. Це дозволить уникнути формального підходу та забезпечити диференційований аналіз продукції. Наприклад, для технічно складного обладнання враховується сертифікація ISO 9001, відповідність директивам ЄС, середній термін служби, ремонтпридатність, доступність комплектуючих.

У частині додаткових витрат доцільно забезпечити нормативне визначення складових логістичних витрат (транспорт, навантаження/розвантаження, складське зберігання), податкових платежів (ПДВ, ввізне мито), а також формування надбавки за ризики (коливання курсу валют, форс-мажорні обставини, інфляційні очікування) [8]. Це дозволить уніфікувати підхід до формування бюджетних запитів та усунути суб'єктивізм при плануванні закупівель.

Щодо витрат на життєвий цикл продукції (LCC), їх нормативна оцінка повинна базуватися на методичних рекомендаціях із урахуванням таких компонентів, як: споживання електроенергії, води, витрати на обслуговування, ремонт, утилізацію, екологічні наслідки [8]. Наприклад, у разі закупівлі енергоефективного обладнання (з класом енергоспоживання A+++), передбачувані експлуатаційні витрати можуть бути знижені на 20–30%, що необхідно враховувати в загальній вартості. Такий підхід є складовою принципу сталого розвитку, закріпленого в європейських директивах з публічних закупівель.

Запровадження пропонованих підходів до визначення очікуваної вартості закупівель має бути закріплено в окремому розділі Закону України «Про публічні закупівлі» з одночасним розробленням відповідних підзаконних актів та методик. У свою чергу, електронна система Prozorro має бути адаптована до обчислення складових формули автоматично на основі введених параметрів, що дозволить значно підвищити якість підготовки до закупівель та знизити суб'єктивізм у прийнятті рішень.

Таким чином, впровадження зазначеної моделі є кроком до інтеграції національної системи публічних закупівель до європейського простору, забезпечення її ефективності, відкритості та підзвітності. Це сприятиме не лише підвищенню раціональності використання бюджетних коштів, але й зміцненню фінансової дисципліни в діяльності органів публічної влади.

У контексті розбудови ефективної системи публічних фінансів впровадження інструментів попередження порушень стає логічним продовженням модернізації підходів до державного фінансового контролю. Якщо раніше акцент робився переважно на реактивних заходах, тобто на притягненні до відповідальності вже після вчинення порушення, то нині все більше уваги приділяється запровадженню превентивних елементів у фінансово-правовий механізм. Такий підхід відповідає як європейській доктрині доброго врядування, так і конституційним засадам державного управління, що передбачають ефективне, законне і цільове використання публічних ресурсів.

Превентивна спрямованість системи фінансово-правової відповідальності дозволяє забезпечити дотримання фінансового законодавства не лише шляхом покарання, а й через формування у суб'єктів відповідної поведінкової моделі. У цьому контексті особливо важливо забезпечити взаємозв'язок між системами планування, обліку, моніторингу, аудиту та відповідальності [216]. Інтеграція превентивних механізмів – таких як внутрішній контроль, оцінка ризиків, прогнозування можливих правопорушень – має стати не винятком, а системним елементом у діяльності ОМС та державних інституцій.

До важливих напрямів зміцнення превентивного потенціалу фінансово-правової відповідальності ОМС слід віднести заходи, спрямовані на запобігання фінансовим правопорушенням ще на етапі планування, виконання та контролю місцевих бюджетів. Реалізація таких заходів дозволяє мінімізувати ймовірність порушення бюджетного та податкового законодавства, зменшити адміністративне навантаження на уповноважені контрольні органи та сформувати правову культуру добросовісного виконання фінансових обов'язків з боку посадових осіб ОМС.

По-перше, необхідно запровадити ефективну систему раннього виявлення фінансових ризиків у місцевих бюджетах, яка базується на методах аналізу прогнозних та фактичних бюджетних показників, оцінці ризиків неплатоспроможності, перевищення видатків над доходами, а також виявленні факторів неефективного управління фінансовими ресурсами. Для цього варто створити єдину інформаційну платформу, яка забезпечить інтеграцію даних з бухгалтерського обліку, казначейських реєстрів, баз закупівель та аудиторських звітів.

По-друге, важливим напрямом є розвиток кадрового потенціалу ОМС шляхом системного навчання посадових осіб ОМС основам сучасного фінансового менеджменту, зокрема принципам бюджетного планування, ризик-орієнтованого управління, правовим аспектам укладання та виконання бюджетних зобов'язань. Така підготовка має здійснюватися за участю профільних навчальних закладів, наукових установ, представників контрольних органів та міжнародних експертів, з урахуванням кращих європейських практик у сфері муніципального управління.

По-третє, підвищення рівня цифровізації бюджетних процесів, у тому числі впровадження програмних продуктів для управління бюджетом, електронних систем контролю та онлайн-аналітики, дозволить оперативно виявляти порушення, запобігати несанкціонованим витратам та забезпечити постійний моніторинг за рухом бюджетних коштів. Це сприятиме як підвищенню ефективності фінансової дисципліни, так і створенню умов для прозорого та підзвітного управління публічними фінансами на місцевому рівні.

Також перспективним у контексті розвитку фінансово-правової відповідальності ОМС є впровадження інституту колективної фінансово-правової відповідальності в ситуаціях, коли порушення фінансового законодавства має міжбюджетний або транстериторіальний характер [8]. Такий підхід дозволяє враховувати специфіку багаторівневої бюджетної системи України, в межах якої фінансові порушення можуть мати наслідки, що виходять за межі окремої територіальної громади та впливають на загальний стан місцевих фінансів.

Колективна відповідальність у цьому контексті має розумітись як встановлення правових механізмів взаємної відповідальності між різними суб'єктами місцевого самоврядування, які спільно беруть участь у реалізації міжбюджетних трансфертів, спільних програм або заходів, що фінансуються з кількох місцевих бюджетів [8]. Запровадження такого інституту потребує чіткого нормативного врегулювання порядку встановлення факту колективного правопорушення, визначення суб'єктного складу відповідальності, а також пропорційного механізму розподілу санкцій з урахуванням обсягу участі кожного органу у фінансовому порушенні. Це дозволить забезпечити більш високий рівень взаємної підзвітності, дисципліни у використанні спільних бюджетних ресурсів та формування відповідального управління на місцевому рівні.

Разом із цим, в умовах реформування фінансово-правового простору України, актуальним є розвиток правового інституту заохочувальних санкцій як одного з механізмів стимулювання добросовісної фінансової поведінки ОМС [14, с. 120]. Йдеться про необхідність закріплення у бюджетному та податковому законодавстві положень, які передбачали б позитивні правові наслідки для суб'єктів місцевого

самоврядування у разі дотримання ними принципів законності, ефективності та економності у сфері публічних фінансів. Зокрема, це може бути надання додаткових трансфертів, пріоритетне включення до державних програм підтримки, спрощений доступ до державних інвестиційних ресурсів.

Такі заохочувальні механізми сприятимуть формуванню інституційної культури відповідальності та ініціативності серед ОМС. Вони не тільки зміцнюватимуть законність і фінансову дисципліну, а й мотивуватимуть місцеві ради до вдосконалення власної фінансової політики, розвитку внутрішнього аудиту, підвищення прозорості та відкритості бюджетного процесу.

У цьому контексті, перспективним видається запровадження рейтингових оцінок фінансової дисципліни ОМС з публікацією результатів та прив'язкою до обсягу міжбюджетних трансфертів [14, с. 120]. Іншою ініціативою може бути нормативне закріплення бюджетного бонусування у разі перевиконання плану надходжень при дотриманні усіх фінансових правил. Застосування таких стимулів дозволить поєднати елементи відповідальності та заохочення, що є необхідною умовою для формування збалансованої та ефективної системи фінансового врядування на місцевому рівні.

Отже, фінансово-правова відповідальність ОМС є ключовим елементом у забезпеченні належного функціонування системи публічного управління в умовах децентралізації. Розширення фінансових повноважень ОМС без адекватного оновлення правових механізмів їхньої відповідальності спричиняє появу численних правозастосовних колізій, підвищує ризик фінансових зловживань та послаблює інституційну спроможність органів контролю. Відтак, у межах дисертаційного дослідження обґрунтовано, що подальше реформування інституту фінансово-правової відповідальності має базуватися на системному вдосконаленні законодавства з урахуванням поточних трансформацій бюджетного процесу, нових вимог до публічної звітності та прозорості.

Визначальною тенденцією розвитку цього інституту має стати не лише впровадження санкційного механізму, а й інституціоналізація превентивних заходів: раннього виявлення порушень, удосконалення моніторингу закупівель, розвиток

незалежного муніципального аудиту. Акцент на колективній фінансово-правовій відповідальності у випадках порушень міжбюджетного характеру дозволить адаптувати правову відповідальність до реалій інтегрованого бюджетного планування. Так само важливим є законодавче визнання заохочувальних санкцій як інструменту мотивації ОМС до підвищення фінансової дисципліни, що є новаторським підходом у національній правовій доктрині.

Таким чином, систематизація фінансово-правової відповідальності, її чітке термінологічне визначення, запровадження єдиних принципів кваліфікації правопорушень і пропорційного правового реагування, створення умов для превентивного та заохочувального впливу мають сформувати підґрунтя для модернізації правового режиму фінансової відповідальності ОМС. Це дозволить не лише підвищити ефективність бюджетного процесу на місцевому рівні, а й забезпечити сталий розвиток публічних фінансів у цілому.

Висновки до третього розділу

1. Аналіз міжнародного досвіду демонструє, що ефективність притягнення до відповідальності ОМС значною мірою залежить від рівня інституційної незалежності органів фінансового контролю. Приклад Лімської декларації та її імплементація в законодавствах держав-членів INTOSAI підтверджує, що незалежність контрольних органів забезпечує об'єктивність і неупередженість під час здійснення перевірок, а також підвищує рівень правової визначеності у сфері публічних фінансів.

2. Зарубіжний досвід притягнення до фінансово-правової відповідальності ОМС дозволяє зробити важливі висновки щодо необхідності інституційної автономії контрольних органів. У більшості розвинених країн ефективність системи фінансового контролю забезпечується завдяки незалежності рахункових палат, поділу повноважень між рівнями влади, чіткому закріпленню компетенцій контролюючих органів на конституційному рівні. Зокрема, досвід Німеччини демонструє доцільність закріплення засад бюджетного федералізму та

чіткого розмежування повноважень між федерацією, землями та органами місцевого самоврядування у Основному законі. Подібні положення сприяють прозорості, правовій визначеності й фінансовій дисципліні в управлінні публічними ресурсами.

3. Особливої уваги заслуговує процедурний аспект реалізації фінансово-правової відповідальності. Практика країн ЄС демонструє, що притягнення до відповідальності відбувається в рамках чітко визначених адміністративних або фінансових процедур, із дотриманням принципів правової визначеності, пропорційності та належного процесу. Важливим є й наявність ефективних санкційних механізмів, які гарантують невідворотність відповідальності при виявленні порушень.

4. Особливий інтерес для України становить саме практика функціонального поєднання моніторингових, контрольних та слідчих повноважень у спеціалізованих органах (наприклад, фінансова гвардія Італії або податкові поліції США і Німеччини). Така інтеграція дозволяє не лише швидко реагувати на виявлені порушення, але й забезпечує комплексне документування фактів правопорушень, що підвищує ефективність процесуального реагування.

5. Аналіз звітів ДАСУ за 2021–2022 роки виявляє суттєву диспропорцію між обсягом виявлених порушень і реально застосованими заходами відповідальності. Це свідчить про інституційні слабкості, недостатність координації між контролюючими та правоохоронними органами, а також низьку ефективність існуючих процедур примусового виконання адміністративних санкцій. Наявні статистичні дані засвідчують проблеми не лише у фіксації фактів правопорушень, але й у подальшому процесуальному доведенні вини та стягненні штрафів, що потребує вдосконалення адміністративних процедур і реформування правозастосовного механізму, включаючи спрощення процедур, автоматизацію процесів і впровадження санкційних інструментів, що забезпечують невідворотність покарання.

6. Слабка взаємодія між ОДФК та правоохоронними структурами зумовлює неефективність притягнення до відповідальності ОМС за серйозні

правопорушення. Доцільним є створення спільних інформаційно-аналітичних платформ, а також механізмів обов'язкової відповідальності за безпідставне закриття матеріалів перевірок.

7. Необхідно підвищити прозорість, підзвітність і професіоналізацію системи фінансового контролю через закріплення спеціалізованих процедур розгляду справ про правопорушення ОМС, зокрема створення окремих юрисдикцій в межах адміністративної юстиції, що дозволить забезпечити своєчасне, об'єктивне й ефективне вирішення фінансових спорів у публічній сфері.

8. Ефективна фінансова відповідальність ОМС неможлива без закріплення принципів бюджетного поділу, автономії місцевих бюджетів та підзвітності, що має стати базою для стабільного фінансового управління в умовах децентралізації. Необхідним є створення постійно діючої мережі регіональних контрольних палат із широкими контрольними повноваженнями, здатної здійснювати регулярний аудит місцевих фінансів на умовах незалежності, прозорості та обов'язковості виконання приписів.

9. Для забезпечення справедливої та ефективної реалізації фінансово-правової відповідальності необхідне впровадження спеціалізованих адміністративних процедур, зокрема створення судових органів (палат), які будуть розглядати справи про порушення з боку ОМС у сфері публічних фінансів з урахуванням специфіки публічного управління.

10. Імплементація міжнародних стандартів має відбуватись не лише на рівні законодавчих декларацій, а шляхом створення системи превентивного моніторингу, що базується на сучасних методиках оцінки ризиків, процедурному забезпеченні виявлення порушень та розвитку інтегрованої інформаційної інфраструктури для координації дій між державними та муніципальними структурами.

11. У сучасних умовах економічної нестабільності та необхідності постійного оновлення управлінських практик особливої ваги набуває впровадження стратегій запобігання порушенням і ризикам, а не лише реагування на вже вчинені правопорушення. Формування такої стратегії в Україні можливе

шляхом адаптації європейських методик фінансового прогнозування, систем раннього попередження та процедурної профілактики порушень, що особливо важливо для ОМС у контексті децентралізації.

ВИСНОВКИ

Проведене комплексне теоретико-правове дослідження фінансово-правової відповідальності ОМС в умовах децентралізації дозволило сформулювати цілісну систему наукових висновків, що мають суттєве теоретичне, методологічне та прикладне значення. На основі аналізу нормативної бази, практики здійснення фінансового контролю, узагальнення наукових підходів та зарубіжного досвіду встановлено ключові закономірності функціонування інституту фінансово-правової відповідальності, його правову природу, структурні ознаки, підстави реалізації та перспективи розвитку в системі сучасного публічного права України, що дозволяє дійти таких висновків:

1. Фінансово-правова відповідальність є самостійним і структурно цілісним різновидом юридичної відповідальності, який функціонує в межах публічно-правової сфери. Її юридична природа зумовлюється специфікою фінансово-правових відносин, що виникають у процесі формування, розподілу й використання бюджетних коштів. На відміну від адміністративної відповідальності, фінансово-правова відповідальність не зводиться лише до застосування штрафних санкцій, а охоплює цілу систему заходів, спрямованих на компенсацію фінансової шкоди, відновлення фінансового правопорядку та забезпечення стабільності публічних фінансів.

Фінансово-правова відповідальність характеризується рядом галузевих ознак, зокрема: підставами її виникнення є порушення саме фінансово-правових норм; її реалізація покладається на спеціально уповноважені органи публічної влади; вона має виключно майновий характер і реалізується у формі застосування пені, штрафів або інших санкцій фінансового характеру; суб'єктний склад обмежено спеціальними учасниками фінансових правовідносин. Змістове наповнення цього інституту включає не лише каральний елемент, а й правовідновний, регулятивний і превентивний потенціал, що дозволяє говорити про його комплексне охоронне призначення в системі юридичних засобів забезпечення законності в публічних фінансах.

Фінансово-правову відповідальність слід кваліфікувати як особливу форму публічно-правової відповідальності, яка водночас відображає дію загальних засад юридичної відповідальності (законність, справедливість, індивідуалізація, невідворотність), а також специфічні для фінансового права принципи (бюджетна дисципліна, публічний інтерес, обов'язковість цільового використання коштів тощо). Такий підхід відповідає логіці диференціації правових інститутів за предметно-методичним критерієм та обґрунтовує потребу в законодавчій систематизації положень, які регулюють підстави, форми, процедури та суб'єктний склад фінансово-правової відповідальності.

2. У межах загального механізму забезпечення фінансової безпеки України фінансово-правова відповідальність має статус системоутворювального елемента. Її ефективність залежить не лише від нормативної визначеності, а й від належної інституційної реалізації – функціонування механізмів аудиту, ревізій, моніторингу публічних закупівель та внутрішнього контролю. У поєднанні з правовими засобами дозвільного, обов'язкового, заборонного та стимулюючого характеру, вона створює комплексну модель правового впливу, здатну забезпечити стабільність та передбачуваність фінансової системи. Інтеграція чітко врегульованого інституту фінансово-правової відповідальності у систему фінансового контролю є передумовою ефективного управління фінансами територіальних громад і стійкості національної фінансової системи загалом.

Статус ОМС як суб'єктів фінансової відповідальності має бути нормативно окресленим не лише з огляду на інструментарій санкцій, а й у контексті загальнодержавного контролю за дотриманням принципів законності, ефективності та публічного інтересу у сфері використання публічних ресурсів. Така відповідальність, з одного боку, забезпечує юридичну фіксацію правопорушення у фінансовій сфері, з іншого — має превентивний характер, запобігаючи зловживанням, неефективному витрачання бюджетних коштів та фінансовій недисциплінованості.

3. Правове регулювання інституту моніторингу публічних закупівель, здійснюваних ОМС, у сучасних умовах функціонування публічного фінансового

контролю в Україні має розглядатись як складова системи інституційної протидії зловживанням, неефективному витрачання бюджетних ресурсів і забезпечення публічного інтересу. Комплексний аналіз чинного законодавства у цій сфері дозволяє констатувати наявність сформованого нормативного каркасу, ядром якого є Закон України «Про публічні закупівлі», що визначає інституційні засади моніторингу, повноваження органів державного фінансового контролю, об'єкти, предмет та процедурні аспекти контролю, однак потребує суттєвого доопрацювання з урахуванням змін правового режиму закупівель у період воєнного стану. Зокрема, колізійність у визначенні об'єкта моніторингу — «процедури закупівлі» — дозволяє окремим уповноваженим особам ОМС уникати контролю, використовуючи легальні інструменти зміни форми закупівлі, що не підпадає під формальний моніторинг. Умови воєнного стану ще більш ускладнили ситуацію, оскільки нормативно були закріплені спрощені процедури закупівель, що, своєю чергою, не були належно адаптовані до існуючих алгоритмів ризик-індикаторів.

Водночас, аналіз практики діяльності ДАСУ та її територіальних органів засвідчує домінування саме зовнішнього контролю у сфері закупівель ОМС, при відсутності дієвих механізмів внутрішнього аудиту на місцевому рівні. Це зумовлює структурну диспропорцію у реалізації моніторингової функції. Науково-практична оцінка ефективності реалізації моніторингу свідчить, що діючі правові норми не забезпечують належного балансу між автономією місцевого самоврядування та державним контролем. Моніторинг як процес первинного виявлення порушень у сфері публічних закупівель, без чітко врегульованої процедури реагування на його результати та недосконалого судового механізму оскарження, втрачає свою превентивну й виправну функцію. Актуальним є питання імплементації у вітчизняну правову систему принципів європейської моделі оцінювання доцільності й економічності закупівель, що передбачає системний підхід до аналітики, а не лише фіксацію порушень.

4. Фінансове правопорушення, вчинене ОМС, становить самостійну деліктну категорію у структурі фінансово-правової відповідальності, яка поєднує у собі ознаки матеріальної протиправності, інституційної шкоди публічним фінансам

та порушення нормативно встановлених регламентів бюджетного функціонування. У межах здійсненого дослідження обґрунтовано, що юридична природа фінансового делікту ОМС зумовлена особливим характером охоронюваних інтересів – фінансова дисципліна, принципи результативності та ефективності бюджетного витрачання, а також специфікою суб'єктного складу, який передбачає відповідальність як персоніфікованих посадових осіб, так і суб'єктів публічного права в цілому. Склад фінансового правопорушення ОМС репрезентує модифіковану модель юридичної відповідальності в публічному праві: об'єктом є публічний порядок управління фінансовими ресурсами; об'єктивна сторона – діяння або бездіяльність, що призводить до фінансових деструкцій у формі відхилення від установлених процедур, нецільового витрачання чи неефективного використання коштів; суб'єкт – представник публічного управління; суб'єктивна сторона – переважно необережна вина, хоча не виключено і прямиї умисел.

5. Інституційна структура фінансового контролю за діяльністю ОМС в Україні репрезентує складну багаторівневу систему, яка охоплює елементи нормативного регулювання, організаційної побудови та процесуального наповнення контрольних функцій. Аналіз чинної моделі засвідчує наявність усталеної системи суб'єктів фінансового контролю — від спеціалізованих органів (ДАСУ, Рахункова палата, ДПСУ) до загальних інституцій публічного адміністрування, повноваження яких деталізовані в нормах Конституції України, БКУ, ПКУ та інших галузевих кодексів. Водночас, дієвість цих механізмів, особливо у частині притягнення ОМС до фінансово-правової відповідальності, залишається обмеженою через низку чинників нормативного, процедурного та практичного характеру. Формальні повноваження контролюючих органів не завжди корелюють із реальним рівнем правозастосовної ефективності, зокрема в аспекті виконання рішень про відповідальність ОМС. Інституційний дисбаланс між фінансовою автономією громад та контролем за її реалізацією вимагає переосмислення підходів до розмежування компетенцій, підвищення якості внутрішнього аудиту, деталізації відповідальності керівників контрольних органів за правові наслідки виявлених порушень. Оцінка функціонування контрольної моделі свідчить про її тенденційну

фрагментарність та декларативність у питанні відповідальності ОМС, особливо в умовах децентралізації та воєнного стану.

6. Фінансово-правова відповідальність ОМС розглядається як публічно-примусовий інструмент забезпечення правопорядку у сфері публічних фінансів, що має як майновий, так і організаційний вияв. Зміст відповідальності обумовлюється не лише кваліфікацією порушення, а й складною системою інституційного реагування: від первинного виявлення і правової оцінки до прийняття індивідуального правозастосовного акта та його реалізації. Характерною особливістю механізму є багаторівневність: у ньому поєднуються елементи зовнішнього (державного) і внутрішнього (інституційного) фінансового контролю, матеріального й процесуального права, санкційної й запобіжної складових.

Ключовими елементами притягнення ОМС до відповідальності є: 1) наявність складу фінансового правопорушення як юридичного факту; 2) повноваження компетентного органу; 3) формалізована процедура правозастосування; 4) наявність правових наслідків у формі санкцій, що мають бути пропорційними і диференційованими. Попри формальну врегульованість, чинний механізм характеризується низкою доктринальних та практичних вад: відсутністю єдиного нормативного визначення складу фінансового правопорушення, фрагментарністю процедур відповідальності, колізійністю компетенцій між органами контролю, недостатньою індивідуалізацією суб'єктного складу порушення та обмеженим процесуальним захистом ОМС.

7. Компаративно-правовий аналіз зарубіжних моделей притягнення ОМС до фінансово-правової відповідальності засвідчує наявність усталених механізмів, які функціонують у межах доктрини належного управління публічними фінансами, конституційного контролю та верховенства права. Незважаючи на розбіжності у формах правління, ступенях автономії місцевих органів та обсягах делегованих повноважень, ключовими конститутивними ознаками ефективних систем відповідальності є: інституційна незалежність контрольних органів, нормативно визначена компетенція, уніфіковані процедурні регламенти, а також превентивна спрямованість правозастосовної діяльності. Особливої актуальності в сучасних

умовах набуває концепція фінансового моніторингу як проактивного механізму забезпечення правопорядку у бюджетній сфері, що дозволяє уникати репресивних сценаріїв і знижує правові ризики для ОМС. У цьому контексті позитивний досвід таких держав, як Німеччина, США, Канада, Франція та Болгарія, демонструє комплексність інституційного забезпечення механізму відповідальності, в якому вищі органи фінансового контролю наділені не лише контрольно-аналітичними, а й санкційними повноваженнями. Особливу увагу слід звернути на німецьку модель, де фінансова відповідальність ОМС функціонує в межах чітко врегульованої конституційної системи, а основним інструментом є превентивний аудит. Аналогічні елементи спостерігаються у США, де міжвідомча координація забезпечує ефективний розподіл компетенцій без дублювання функцій.

Український правопорядок демонструє лише фрагментарну відповідність цим підходам. Основними дисфункціями залишаються: інституційна розпорошеність контрольних повноважень, правова невизначеність складу фінансового правопорушення, дефіцит процесуальних гарантій, а також обмежена обов'язковість висновків контролю.

8. Системне дослідження правозастосовної практики у сфері фінансово-правової відповідальності ОМС виявило численні проблеми нормативного, процедурного та інституційного характеру, які суттєво ускладнюють ефективне застосування цього виду відповідальності. Ключовим викликом постає нормативна невизначеність: чинне фінансове законодавство не містить чіткого визначення поняття фінансового правопорушення як підстави для притягнення ОМС до відповідальності, не закріплює вичерпного переліку складів таких порушень, а також не уніфікує санкційно-правові наслідки. Відсутність єдиного підходу до кваліфікації правопорушень у фінансовій сфері призводить до правової непередбачуваності, колізійності та нерівномірної практики правозастосування.

Другою фундаментальною проблемою є інституційна фрагментарність. Повноваження щодо виявлення, документування, розслідування і притягнення до відповідальності розпорошені між різними органами (Державна аудиторська служба, Рахункова палата, Державна казначейська служба, податкові та

правоохоронні органи), що унеможлиблює формування цілісної моделі фінансового контролю та призводить до дублювання функцій, відсутності належної координації й ускладнює виявлення повторних порушень. Наявність кількох конкуруючих юрисдикцій створює ризики управлінського свавілля та «вибіркового контролю». Третьою проблемою є процесуальна неефективність механізму реалізації відповідальності. Відсутні спеціалізовані процедури розгляду справ про фінансові правопорушення, допущені ОМС; немає належних процесуальних гарантій об'єктивного, своєчасного та результативного розгляду. Переважає адміністративно-командний підхід до притягнення до відповідальності, а не правовий інструмент з чіткими регламентами та процедурною визначеністю. Крім того, фактична бездіяльність у виконанні приписів контрольних органів свідчить про відсутність дієвого механізму примусового виконання та забезпечення невідворотності відповідальності. В умовах посилення децентралізації фінансово – правова відповідальність ОМС потребує не просто адаптації, а концептуальної трансформації. Запровадження нових фінансових повноважень ОМС без синхронного формування ефективних механізмів відповідальності породжує інституційну асиметрію, що загрожує як бюджетній дисципліні, так і довірі до публічних фінансів. Розвиток цього правового інституту має відбуватись у трьох площинах: кодифікаційній, інституційній та управлінсько-інноваційній.

9. Сучасні виклики децентралізаційної реформи, імплементації міжнародних стандартів «good governance», а також євроінтеграційних зобов'язань зумовлюють потребу у системному оновленні нормативного, інституційного та процесуального забезпечення фінансово-правової відповідальності ОМС. Насамперед, перспективним видається ухвалення єдиного кодифікованого акту, що врегулює основоположні категорії фінансово-правової відповідальності, зокрема: поняття, підстави, види санкцій, процедури притягнення, а також гарантії правового захисту суб'єктів місцевого самоврядування. Особливої актуальності набуває гармонізація національної правової конструкції з положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування, яка вимагає чіткості повноважень,

правової визначеності та пропорційності втручання в автономію органів місцевої влади.

Ключовими орієнтирами реформування мають стати: інституціалізація незалежного муніципального аудиту, розвиток превентивних механізмів фінансового контролю, впровадження цифрових інструментів моніторингу, а також концептуальне переосмислення публічного контролю як партнерської взаємодії між державою та ОМС.

Таким чином, перспективна модель фінансово-правової відповідальності ОМС має бути не лише санкційною, а й інтегративною – здатною поєднувати функції превенції, компенсації та стимулювання, утворюючи засади правової сталості та фінансової самодостатності місцевої влади в умовах публічного правопорядку європейського зразка.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Basic Law of the Federal Republic of Germany: Law of the Federal Republic of Germany of May 23, 1949 (with subsequent amendments and supplements). URL: www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf (date of access: 04.01.2024).
2. Comparative federalism: a branch of political science investigating nature, functions and structure of federal systems, in particular mechanisms of interaction between levels of government and financial control // Comparative federalism. – Lviv: Legal Thought, 2024. – 12 с.
3. Cour des comptes та Chambres régionales des comptes: контроль місцевих органів влади та їхніх фінансів — компетенція у винесенні обов’язкових приписів та направленні справ до фінансових юрисдикцій // Cour des comptes та Chambres régionales des comptes. Роль і повноваження.— Офіц. сайт Cour des comptes (Франція). URL: <https://www.ccomptes.fr/fr> (date of access: 04.01.2024).
4. Das Grundgesetz (GG) ist die Verfassung für die Bundesrepublik Deutschland : Gesetz vom 23. Mai 1949, in der Fassung vom 19. Dezember 2022. URL: <https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/> (date of access: 04.01.2024).
5. Directive 2006/43/EC of the European Parliament and of the Council of 17 May 2006 “On statutory audits of annual accounts and consolidated accounts” // OJ L 157, 9.06.2006, p. 87–107 (із подальшими змінами). URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2006/43/oj> (date of access: 04.01.2024).
6. European Organization of Supreme Audit Institutions (EUROSAI). *Lima Declaration on Supreme Audit Institutions* (Основні принципи аудиту державних фінансів) / оголошено на IX Конгресі INTOSAI, Ліма, 1977 р. – 12 с.
7. Guardia di Finanza Італії. «Фінансова гвардія» в Італії — структура зі спеціальними повноваженнями у сфері податкового контролю, боротьби з фінансовими правопорушеннями, організованою злочинністю та захисту національної економіки: офіц. вебсайт / *LiveToItaly*. – URL: <https://www.livetoitaly.com/finansovaya-gvardia-italia/> (дата звернення: 03.01.2024).

8. Guidance Note on Use of Life Cycle Cost in Procurement / Islamic Development Bank. – April 2021. – URL: [https://www.isdb.org/project-procurement/sites/pproc/files/media/documents/Latest%20Revised%20version-IsDB%20-%20Guidance%20Note%20-LCC-%20April%202021%20\(4\)%20\(2\).pdf](https://www.isdb.org/project-procurement/sites/pproc/files/media/documents/Latest%20Revised%20version-IsDB%20-%20Guidance%20Note%20-LCC-%20April%202021%20(4)%20(2).pdf) (date of access: 04.01.2024).
9. Hill H., Mühlenkamp H. Neue Wege in die Finanzkontrolle. Beiträge zur Tagung der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften. Berlin, 2019. URL: https://medien.umbreitkatalog.de/pdfzentrale/978/342/815/Leseprobe_1_9783428156221.pdf (date of access: 04.01.2024).
10. Monitoring of Public Procurement / SIGMA Brief 27. – OECD, 2018. – 20 p. – URL: <https://www.oecd.org/governance/ethics/SIGMA-Brief-27-Monitoring-of-Public-Procurement-2018.pdf> (date of access: 04.01.2024).
11. OECD. Fighting Tax Crime – The Ten Global Principles: Country Chapters, May 2024. OECD, Paris, May 2024. URL: <https://www.oecd.org/tax/crime/fighting-tax-crime-the-ten-global-principles-country-chapters.pdf> (date of access: 04.01.2024).
12. Office of the Auditor General of Norway (Riksrevisjonen): Офіційний веб-сайт Уповноваженого з питань аудиту — Riksrevisjonen. – Oslo: Riksrevisjonen. – 2025. URL: <https://www.riksrevisjonen.no/en/about-the-oag/about-us/> (date of access: 04.01.2024).
13. Office of Inspector General // U.S. Department of the Treasury, Office of Inspector General. – URL: <https://home.treasury.gov/about/offices/inspector-general> (date of access: 04.01.2024).
14. Pochet V. *Independent Municipal Audit Reform in Romania: A Case Study* // *Journal of Local Public Finance and Audit*. – 2022. – Vol. 15, No. 2. – P. 112–130.
15. Prozorro. Щоденно оголошується близько 3 087 лотів загальною сумою 1,48 млрд грн // Офіційний сайт електронної системи державних закупівель Prozorro. — Режим доступу: Prozorro.market (<https://prozorro.gov.ua>) (дата звернення: 03.01.2024).

16. Recommendations – Financial Action Task Force (FATF) (June 2025) : офіційний веб-сайт FATF. – Paris : FATF, червень 2025. – 50 арк. – URL: <https://www.fatf-gafi.org/recommendations.html> (дата звернення: 03.01.2024).

17. Suspension of payments and a few days to appeal against procurement monitoring in court: analysis of draft law No. 10089 / Transparency International Ukraine. – 2023. – URL: <https://ti-ukraine.org/en/news/suspension-of-payments-and-a-few-days-to-appeal-against-procurement-monitoring-in-court-analysis-of-draft-law-no-10089/> (date of access: 04.01.2024).

18. The Board of Audit of Japan // Official website of the Courting Office. URL: <https://www.jbaudit.go.jp/english/> (date of access: 04.01.2024).

19. The Law Library of Congress. *Parliamentary Oversight of the Executive Branch: Comparative Summary* (August 2017). — Sec. Canada. Germany. Italy. Sweden. United Kingdom. — Washington, D.C.: Global Legal Research Center. — URL: <https://www.loc.gov/law> (date of access: 04.01.2024).

20. Transparency International Ukraine. *Як удосконалити моніторинг закупівель: аналітичний звіт* / ТІ — Київ, 2023. — 32 с.

21. Verbytska B., Yakushkina B. (2024). State financial control: concepts and classification. *Public Policy and Accounting*, 2(10), 69–76.

22. Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive? *International Monetary Fund*. URL: <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/2005/115/article-A001-en.xml> (date of access: 04.01.2024).

23. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник у 2-х томах. Т. 1 : Загальна частина / В. Б. Авер'янов та ін. Київ : Юридична думка, 2004. 584 с.

24. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

25. Аналіз ролі нормативно-правової бази під час адміністративно-територіальної реформи / Національний інститут стратегічних досліджень. – 2021. – Аналітичний звіт № 17. – С. 12–15. – URL:

https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-09/analytrep_17_2021.pdf (дата звернення: 03.01.2024).

26. Ангеліна І. А. Проблеми впровадження міжнародних стандартів державного фінансового контролю. *Вісник ДонНУЕТ. Серія «Економічні науки»*. 2012. № 4 (58). С. 249–254.

27. Аніщенко Т. С. Право публічної служби у системі адміністративного права України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2015. 15 с.

28. Арсланбекова А. З. Особливості фінансово-правових санкцій // *Наук.-практ. електрон. журн. «Аллея Науки»*. 2023. – № 2 (77). – С. 45–52.

29. Бабенко А. Ю. Шляхи удосконалення законодавства щодо фінансово-правової відповідальності за порушення митного законодавства. *Актуальні проблеми правознавства*. 2020. Вип. 2. С. 22–27.

30. Балишев М. В. Фінансово-правова відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності в публічному праві. *Science and practice, problems and innovations: Abstracts of VII International Scientific and Practical Conference*. Ottawa, Canada February 25-27, 2021. С. 87–90.

31. Безпалій Ю. Особливості застосування органами державної податкової служби штрафних санкцій за порушення валютного законодавства. *Вісник податкової служби України*. 2000. № 8. С. 15.

32. Бейгул М. А., Фоменко Ю. О. Поняття та юридична природа фінансових санкцій : матеріали IV Міжнародної наук.-практ. конф., м. Суми, 21–22 трав. 2020 р. Суми, 2020. С. 41–45.

33. Березовська С. В. Контрольні повноваження органів місцевого самоврядування в сфері їх фінансової діяльності. *Право і суспільство*. 2013. №6. С. 217–221.

34. Бісюк О. С., Іванченко В. О. Історико-правовий підхід до формування поняття самоврядування // *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. 2025. № 5. С. 42-50

35. Бліхар М. М. Сутність юридичної відповідальності в правовій доктрині країни. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки»*. 2020. №4 (28). С. 161–168.

36. Богданов І. Фінансові санкції в якості засобів «виховання» порушників фінансової дисципліни. *Фінанси і контроль*. 2003. № 2 (15). С. 41–44.

37. Бойко А. І. Бюджетні кошти і кримінальне законодавство : збірник матеріалів *Міжнародного науково-практичного семінару «Фінансова злочинність»*: м. Харків, 12-13 лют. 1999 р. / відпов. за випуск Борисов В. І. та ін. Харків : Право, 2000. С. 22–28.

38. Бондаренко І.В., Бездітко Ю.М. Проблеми правового регулювання валютних відносин в Україні / І.В. Бондаренко, Ю.М. Бездітко // *Фінансова політика зовнішньоекономічної діяльності*. – Миколаїв: МНАУ, 2016. – С. 203–204.

39. Бортняк В.А. До питання про здійснення фінансового контролю на місцевому рівні // *Академічні візії*. – 2022. – № 10-11. – С. 59–66.

40. Братішко Н. А. Відповідальність за порушення фінансового законодавства: актуальні питання теорії. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки»*. 2023. С. 109–112.

41. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI : станом на 01 серп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17?find=1&text=%D0%BC%D1%96%D1%81%D1%86%D0%B5%D0%B2#n1736> (дата звернення: 18.12.2023).

42. Василик О. Д. Державні фінанси : підручник. Київ : Центр навчальної літератури, 2004. 608 с.

43. Васильєв О.І., Лелеченко А.П., Ткачук А.Ф., Куйбіда В.С. Місцеве самоврядування : підручник / за заг. ред. О.І. Васильєва. — Київ : КНТ, 2015. — 328 с. — С. 72–73.

44. 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.

45. Види фінансово-правової відповідальності: відповідальність за порушення бюджетного законодавства. Фінансова відповідальність за порушення податкового законодавства. *StudFiles*. URL: <https://studfile.net/preview/5462433/page:7/> (дата звернення: 20.12.2023).

46. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б.Авер'янова. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. 668 с.

47. Виходець А. В. Нотатки щодо фінансової відповідальності. 4-і економіко-правові студії : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. молодих вчених, м. Одеса, 13 листоп. 2020 р. Одеса : Фенікс, 2020. С. 21–23.

48. Вітвіцький С. С. Співвідношення термінів «контроль» та «нагляд»: проблеми теорії, аналіз законодавства. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2014. №12 (1). С. 93–96.

49. Гаращук В. М. Доктрина контролю та нагляду в управлінні. *Правова доктрина України – основа формування правової системи держави* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяченій 20- річчю НАПрН України та обговоренню 5-ти том. монографії «Правова доктрина України», м. Харків, 20-21 листоп. 2013 р. Харків, 2013. С. 201–207.

50. 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.

51. Гетьманець О. П. Місце і завдання фінансового контролю в управлінні бюджетним процесом в Україні. *Право і безпека*. 2005. Т. 4, № 1. С. 112–115.

52. 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.

53. Гогін А.А. Поняття фінансово-правової відповідальності та її негативний аспект // *Фінансове право та фінанси*. – 2002. – № 5. – С. 17–22.

54. Горий В. В., Кібець В.О. Адміністративно-правовий механізм здійснення державного фінансового контролю в Україні. *Вчені записки ТНУ ім. В. І. Вернадського. Серія «Юридичні науки»*. 2020. Т. 31 (70), № 3. С. 102–106. URL:

https://juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/3_2020/20.pdf (дата звернення: 10.12.2023).

55. Господарський кодекс України : Прийнятий Верхов. Радою України 16 січ. 2003 р. Київ : Парлам. вид-во, 2003. С. 144.

56. Господарський процесуальний кодекс України : Кодекс України від 06.11.1991 р. № 1798-XII : станом на 19 лип. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12#Text> (дата звернення: 17.12.2023).

57. Грибанова М.А. Обмеження деліктоздатності спеціальних суб'єктів у кримінальному процесі: часовий критерій та індивідуалізація відповідальності // *Електронне наукове фахове видання «Юридичний науковий журнал»*, 2022, вип. 6. – URL: https://lsey.org.ua/6_2022/6_2022.pdf (дата звернення: 03.01.2024).

58. Гурковська К. А., Мороз О. Б., Назар Ю. С. Фінансове право України : навч. посіб. у схемах, таблицях та коментарях. Львів : ЛьвДУВС, 2016. 308 с.

59. Гуцаленко Л. В., Дерій В. А., Коцупатрий М. М. Державний фінансовий контроль : навч. посіб. Київ : ЦУЛ, 2009. 424 с.

60. Данільян О. Г. Національна безпека України: структура та напрямки реалізації : навч. посіб. Харків : Фоліо, 2002. 285 с.

61. Державна аудиторська служба України. Звіт про контрольну функцію у сфері публічних фінансів. Київ, 2023. С. 12–14.

62. Державна фінансова політика та прогнозування доходів державного бюджету України / М. Я. Азаров та ін. Київ : НДФІ, 2004. 712 с.

63. Державний фінансовий контроль : навч. посіб. у схемах і таблицях. Л. В. Дікань та ін. Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2019. 275 с.

64. Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Постанова Каб. Міністрів України від 15.10.2004 р. № 1365 : станом на 7 лют. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1365-2004-п#Text> (дата звернення: 16.12.2024).

65. Деякі питання здійснення державного фінансового контролю в умовах воєнного стану : Постанова Каб. Міністрів України від 07.05.2022 р. № 561. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/561-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 03.01.2024).

66. Деякі питання здійснення оборонних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану: Постанова Каб. Міністрів України від 11.11.2022 р. № 1275. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 03.01.2024).

67. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану: Постанова Каб. Міністрів України від 11.03.2022 № 252. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/252-2022-п> (дата звернення: 03.01.2024).

68. Джафарова О.В. Фінансово-правова відповідальність у системі публічного управління: теоретико-правовий та прикладний вимір. Юридичний науковий електронний журнал. 2024. №11. С. 711–714.

69. Діагностика системи місцевого оподаткування України: аналітичні підсумки / науково-аналітичний матеріал. – К.: U-LEAD, 06.03.2023. URL: <https://u-lead.org.ua/news/286> (дата звернення: 20.05.2024).

70. Дмитренко Е. С. Загрози фінансовій безпеці держави: юридичний зміст та правовий аналіз. *Вісник прокуратури*. 2003. № 1. С. 57–59.

71. Дмитренко Е. С. Науково-правовий підхід до визначення ролі фінансового контролю у застосуванні юридичної відповідальності і забезпеченні фінансової безпеки. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2007. Вип. 8. С. 313–316.

72. Дмитренко Е. С. Теоретико-правова систематизація санкцій за правопорушення у сфері фінансової діяльності держави, органів місцевого самоврядування. *Адвокат*. 2006. № 3. С. 10–13.

73. Дмитрик О. О. Деякі проблеми кодифікації фінансового законодавства України. *Теорія і практика законодавства*. 2014. Вип. 1 (5). С. 1–12.

74. Долбнєва Д. В. Стан та необхідність стандартизації державного фінансового контролю в Україні. *Економічний часопис Східноєвропейського національного університету ім. Лесі Українки*. 2016. № 1. С. 96–101.

75. Дрозд О.Ю. Фінансова дисципліна в умовах децентралізації: антикорупційні інструменти контролю на місцевому рівні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. №12. С. 684–687.
76. Дубова К. О. Дискусії щодо системи суб'єктів, які вповноважені притягувати осіб до адміністративної відповідальності. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2022. № 7 (51). С. 112–119.
77. Дубова К. О. Прогностичний зв'язок між існуючими проблемами законодавства про адміністративну відповідальність та тенденціями його розвитку. *Сучасні проблеми правової системи та державотворення в Україні* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. м. Запоріжжя, 25-26 лют. 2022 р. Запоріжжя, 2022. С. 37–40.
78. Європейська хартія місцевого самоврядування : Міжнародний документ від 15.10.1985 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 18.12.2023).
79. Жадан Т. А. Економічна сутність та зміст поняття державний фінансовий контроль. *Причорноморські економічні студії*. 2017. №16. С. 161–168.
80. Жадан Т. А., Яценко С. О. Внутрішній контроль як економічна категорія: систематизація наукових підходів та уточнення змісту. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2017. №16. С. 845–850.
81. Жидовська Н.М., Петришин Л.П. Сучасні підходи до державного фінансового контролю як інструменту забезпечення ефективного використання бюджетних ресурсів // *Економіка та суспільство*. 2024. № 62. С. 99-103.
82. Журавльова К. В. Фінансово-правова відповідальність за порушення податкового законодавства. *Традиції та інновації розвитку приватного права в Україні: освітній вимір* : матеріали VII Всеукр. наук.-практ. конф., м. Полтава, 7 черв. 2018 р. Полтава : ПУЕТ, 2018.С. 149–152.
83. Завитій О. П. Сутність контролю в системі управління, його роль та місце у забезпеченні економічної безпеки. *Вектори розвитку науки і бізнесу в глобальному середовищі: тренди та перспективи* : матеріали Нац. наук.-практ. конф., м. Тернопіль, 7 лист. 2019 р. Тернопіль : ТНЕУ, 2019. С. 86–90.

84. Замула І. В., Танасієва М. М. Внутрішній контроль : навч. посіб. Чернівці : Технодрук, 2021. 336 с.

85. Засадко В. В., Лиска О. Г. Забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою: аналітична записка. *НІСД*. URL: https://niss.gov.ua/doslidzhennya/gromadyanske-suspilstvo/zabezpechennya-vidpovidalnosti-organiv-miscevogo?_cf_chl_tk=m_UcZWIDYffA9OQOSj5rCAHXuHadbSWP9Kkrx593U5g-1725606192-0.0.1.1-4948 (дата звернення: 18.12.2023).

86. Звіт Державної аудиторської служби України за 2023 рік / ДАСУ. – 2024. – URL: https://dasu.gov.ua/attachments/e12078b6-9c59-465c-8af7-3c2cbe78df4b_%D0%9F%D0%A3%D0%91%D0%9B%D0%86%D0%A7%D0%9D%D0%98%D0%98%CC%86_%D0%97%D0%92%D0%86%D0%A2_2023_.pdf (дата звернення: 18.12.2023).

87. Золотарьова М. Планові та позапланові перевірки державних податкових інспекцій: недоліки в законодавчому регулюванні та шляхи їх виправлення. *Підприємництво, господарство і право*. 2004. № 3. С. 77–80.

88. Іваненко І.Б. «Методи фінансового контролю: теоретичні основи та практичні підходи» // Наук.-практ. журн. «Фінанси і право». – 2022. – № 4. – С. 45–52.

89. Іваненко П. С. Методика контролю в публічних закупівлях: монографія. – Київ: Центр фінансового контролю, 2022. – 248 с.

90. Іваненко П.С. Фінансово-правова відповідальність і її відмінності від адміністративної відповідальності// *Фінансове право та фінансова безпека держави: монографія* / І.П. Іваненко. – Київ : Юридична думка, 2020. – С. 8–12.

91. Іванський А. Й. Процесуально-правові проблеми реалізації фінансово-правової відповідальності. *Правова держава*. 2005. Вип. 16. С. 352–358.

92. Іванський А.Й. Фінансово-правова відповідальність: теоретичний аналіз : монографія / А.Й. Іванський. — Одеса : Юридична література, 2008. — 504 с.

93. Інформаційна довідка: Друга доповідь комісії Європейського парламенту та Раді щодо впровадження Директиви, що стосується відмивання грошей : матеріали для конф. «Запобігання та протидія легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом», м. Київ, 22-23 січ. 2001 р. Київ, 2001. С. 1.

94. Іщук Д.О. Адміністративно-правовий статус спеціалізованих суб'єктів протидії корупції в Україні: дис... канд. юрид. наук / Д.О. Іщук ; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. — Київ, 2021. — 356 с. — URL: https://dduvs.edu.ua/wp-content/uploads/files/Structure/science/rada/new_d0872702/38_2/d.pdf (дата звернення: 03.01.2024).

95. Касьяненко Л. М., Касьяненко А. М. Місце фінансової відповідальності серед інших видів відповідальності за порушення бюджетного законодавства. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2018. №3-4. С. 73–80.

96. Кириленко О.П. Фіскальна самостійність та фіскальна відповідальність місцевого самоврядування: аналітична доповідь // *Публічне право*. – 2023. – № 3 (51). – С. 33–35.

97. Кириченко Ю. М. Юридична відповідальність органів місцевого самоврядування: багатоаспектність визначення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 4. С. 158–162.

98. Клименко А. О. Фінансовий моніторинг – особлива форма фінансового контролю. *Підприємництво, господарство і право*. 2005. № 4. С. 101–105.

99. Кобелька Д. М. До проблеми визначення правопорушень у фінансовій сфері. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2014. №11. С. 195–197.

100. Ковалів М. В., Єсімов С. С., Проць І. М. та ін. *Фінансове право України: навчальний посібник*. – Львів: СПОЛОМ, 2022. – 394 с.

101. Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36. Ст. 446.

102. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 213 - 330): Кодекс України від 07.12.1984 р. № 8073-X : станом на 9 серп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text> (дата звернення: 10.12.2023).

103. Козуліна С. О. Проблеми правового регулювання юридичної відповідальності за порушення бюджетного та податкового законодавства. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2018. №22. С. 36–43.

104. Конституційний Суд України. Рішення від 9 лютого 1999 р. № 1-рп/99 // Відомості Конституційного Суду України. 1999. № 4-5. С. 18-27.

105. Конституційний Суд України. Рішення від 13 березня 2012 р. № 6-рп/2012 // Відомості Конституційного Суду України. 2012. № 5. С. 25–34.

106. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 18.12.2023).

107. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: аналіз окремих положень нормативно-правових актів. *Децентралізація*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16241> (дата звернення: 03.01.2024).

108. Контроль у бюджетних установах: теорія та практика : монографія / за заг. ред. Л. В. Дікань. Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2016. 332 с.

109. Концептуальні засади складу фінансового правопорушення / Львівський національний університет імені Івана Франка. – URL: <https://financial.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2021/09/KL-Prav-for-protyd-fin-prov.docx> (дата звернення: 03.01.2024).

110. Корупційні ризики в системі публічних закупівель: технічні та правові аспекти / Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування. – 2025. – Т. 36 (75), № 1. – С. 126. – URL: https://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2025/1_2025/1_2025.pdf

111. Косяченко К. Е. Фінансово-правова відповідальність бюджетних установ за порушення бюджетного законодавства. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2017. Вип. 28. С. 66–70.

112. Кримінальний кодекс України : Кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341ІІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. Ст. 131.
113. Кротюк В. Фінансові санкції та адміністративна відповідальність. *Право України*. 2000. № 5. С. 29–33.
114. Лекарь С.І. Зарубіжний досвід забезпечення еко' номічної безпеки держави: адміністративно' правовий аспект / С.І. Лекарь // Вісник Харківського національ' ного університету внутрішніх справ. 2012. № 4 (2). С. 103–111.
115. Лисяк Л. В. Розвиток державного фінансового контролю в Україні. *Економічний вісник університету*. 2015. № 26/1. С. 200–206.
116. Литвинчук І. Вебінар на тему повернення аукціонів в систему. *Prozorro Інфобокс*. URL: <https://infobox.prozorro.org/articles/vebinar-na-temu-povernennya-aukcioniiv-v-sistemu> (дата звернення: 05.01.2024).
117. Лімська декларація : Міжнародний документ від 11.09.1997 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_090#Text (дата звернення: 04.01.2024).
118. Літвінцева А. С. Правова природа фінансової відповідальності. *Право і суспільство*. 2016. №3. С. 125–131.
119. Лопушанський І. П. Публічна служба Німеччини: досвід для України. *Публічне управління: теорія та практика*. 2011. № 4 (8). С. 48–54.
120. Лукашев О. А. Система фінансового права: теоретичні проблеми розвитку і трансформації : дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2011. 413 с.
121. Методика викладання курсу фінансового права: методичні вказівки / Сумський державний університет. – Суми, 2022. – 58 с. – URL: <https://agpfeb.law.sumdu.edu.ua/wp-content/uploads/2022/11/metod-vkazfinansove-pravo.pdf> (дата звернення: 03.01.2024).
122. Миколенко О. І., Миколенко О. М. Особливості вдосконалення національного законодавства про адміністративну відповідальність. *Правова держава*. 2021. № 44. С. 54–60.
123. Миргород-Карпова В. В. Теоретичні засади та проблематика визначення сутності державного фінансового контролю в Україні. *Правові горизонти*. 2017. Вип. 5. С. 95–104.

124. Митний кодекс України: Кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 44–45, № 46–47, № 48. – Ст. 551.

125. Міжнародна організація вищих органів державного фінансового контролю (INTOSAI). – Vienna : INTOSAI, 1953. – URL: <https://www.intosai.org/about-us.html> (дата звернення: 03.01.2024).

126. Мініч І. І. Проблемні аспекти фінансово-правової відповідальності : тези доп. учасників Міжн. наук.-практ. ін.-конф. «Розвиток освіти, науки та бізнесу: результати 2020», 3-4 гр. 2020 р. Дніпро, 2020. Т. 2. С. 92–94.

127. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. пос./Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Київ, 2017. 110 с.

128. Молдован Н. Фінансово-правова відповідальність за порушення податкового законодавства: матеріали Студ. наук. конф. Чернівецького національного університету ім. Ю. Федьковича, 6 трав. 2022 р. Чернівці, 2022. С. 45–46.

129. Моніторинг публічних закупівель від ДАСУ: цифри та факти / Gromko.org. – 2025. – URL: <https://gromko.org.ua/articles/monitoryng-publichnyh-zakupivel-vid-dasu-tsyfry-ta-fakty/> (дата звернення: 03.01.2024).

130. Мушенок В.В., Бісюк О.С. Ралізація та правове забезпечення фінансових санкцій в Україні: проблеми та перспективи. *Право і суспільство*: науковий журнал. 2025. №1. С. 784–790.

131. Нагребельний В.П., Чернадчук В.Д., Сухонос В.В. Фінансово-правова відповідальність як форма державного примусу // Адміністративна та фінансово-правова відповідальність: проблеми теорії та практики: монографія / за заг. ред. В.П. Нагребельного. – Запоріжжя : ЗНУ, 2011. – С. 185–190.

132. Назарук Ю.В. Чинність правозастосовних актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування у просторі // *Науково-аналітичний вісник місцевого самоврядування*. 2024. № 4. С. 45–53.

133. Нестеренко А. А. Щодо підходів до визначення фінансового правопорушення. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2016. №23. С. 92–95.

134. Ніщимна С. О. Суб'єктно-об'єктний склад відносин у сфері публічного фінансового контролю. *Фінансове право*. 2013. № 1 (23). С. 8–11.
135. Новак О. Д. Дисциплінарний проступок як підстава дисциплінарної відповідальності державних службовців. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 129–133.
136. Овчаренко Т. Моделювання ефективної фінансової діяльності органів місцевого самоврядування ОТГ в умовах децентралізації. Консолідований підхід : практ. посіб. 2019. 43 с.
137. Олійник Ю.М. Адміністративна відповідальність за порушення бюджетного законодавства України : монографія. – К.: НАДУ, 2010. – 240 с.
138. Орлюк О.П. Фінансове право України: підручник / О.П. Орлюк. – 2-ге вид., перероб. і допов. – Київ: Юрінком Інтер, 2011. – 400 с.
139. Основні ризики закупівель товарів, робіт та послуг у сфері освіти / Hromady.org, DECIDE. – 2023. – URL: <https://hromady.org/analytics/osnovni-ryzyky-zakupivel-u-osviti/> (дата звернення: 01.03.2024).
140. Острий Д. О. Поняття та особливості фінансово-правової відповідальності. 2015. URL: <https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/59818/5/Ostriy.pdf> (дата звернення: 18.12.2023).
141. Оцінка Державним агентством національної безпеки Болгарії викликів і загроз безпеці країни: аналітична доповідь / Нац. ін-т стратегіч. дослідж. Київ, 2023. 15 с.
142. Петренко О. С. Корупція в Україні: Рахункова палата потребує зміцнення механізмів правової держави. *Економіка і суспільство*. 2018. Вип. 16. С. 201–209.
143. Петренко О.С. Суб'єкти фінансово-правової відповідальності: характеристика та правові засади // Актуальні проблеми фінансового права та державно-бюджетної дисципліни: монографія / О.С. Петренко. – Львів : Ауля, 2021. – С. 45–52.

144. Піхоцький В. Ф. Суб'єкти державного фінансового контролю: хто ними є та які функції виконують // Державний фінансовий контроль в Україні: монографія / В. Ф. Піхоцький. – Київ. 2014. – С. 47.

145. Піхоцький В. Ф. Система державного фінансового контролю в Україні: концептуальні засади теорії та практики / В. Ф. Піхоцький. – Львів : ЛВП, 2014. – 334 с.

146. План роботи Рахункової палати на 2024 рік : Рішення Рахункової палати від 23.11.2023 р. № 28-5 (із змінами, внесеними рішенням Рахункової палати від 23.11.2023 р. № 28-6, від 05.12.2023 р. № 29-4). *Рахункова палата*. URL: <https://rp.gov.ua/Plan/2024/?id=1709> (дата звернення: 03.01.2024).

147. Плани заходів державного фінансового контролю. ДЕРЖАВНА АУДИТОРСЬКА СЛУЖБА УКРАЇНИ. URL: <https://dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/554> (дата звернення: 03.01.2024).

148. Плехов М.Д. Ознаки та функції фінансово-правової відповідальності / М.Д. Плехов // *Вісник науки та освіти*. – 2023. – № 12. – С. 45–54.

149. Податковий Кодекс України : Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI : станом на 03 вер. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#n2355> (дата звернення: 18.12.2023).

150. Полякова К. В. «Змішаний» правовий статус органів місцевого самоврядування та його вплив на визначення змісту їх господарської компетенції. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції : науковий збірник*. 2018. Вип. 1. С. 108–111.

151. Попадинець І. І. Визначення організаційно-правових форм фінансового контролю: проблемні питання теорії та практики. *Право і суспільство*. 2018. №1. С. 222–227.

152. Попович М. Тракткування поняття «контроль» з різних точок зору видатних економістів. *Вісник студентського наукового товариства «ВАТРА» Вінницького торговельно-економічного інституту КНТЕУ*. 2017. С. 319–321.

153. Порядок організації системи внутрішнього контролю у виконавчому органі Київської міської ради, районних державних адміністраціях та комунальних

підприємствах / Розпорядження Київської міської державної адміністрації № 690 від 07.05.2020.

154. Прасюк В. М. Ознаки державного фінансового контролю. *Актуальні проблеми вдосконалення законодавства та правозастосування* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Запоріжжя, 26-27 жов. 2018 р. Запоріжжя, 2018. С. 98-101.

155. Прасюк В. М. Предмет та об'єкти державного фінансового контролю. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 4. Т. 2. С. 158–163.

156. Прасюк В. М. Суб'єкти державного фінансового контролю та їх правовий статус. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 6. Vol. 1. Р. 179–183. URL: https://www.vjhr.sk/archive/2019_6/part_1/29.pdf (дата звернення: 17.12.2023).

157. Прасюк В.М. Нормативно-правове регулювання державного фінансового контролю. *Право як ефективний суспільний регулятор* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Львів, 14-15 лют. 2020 р. Львів, 2020. С. 87–89.

158. Принципи державного управління програми ОЕСР/SIGMA, основні підходи та технічні аспекти проведення оцінки державного управління в Україні. *Офіційний Інтернет-ресурс Національного агентства України з питань державної служби*. URL: <http://nads.gov.ua/> (дата звернення: 05.01.2024).

159. Процесуальна складова фінансово-правової відповідальності: сукупність норм, які суворо регламентують процедурну сторону фінансово-правової відповідальності та наділені певним додатковим значенням. *Державне фінансове право: навч. посіб. / за заг. ред. І. І. Ендріюка*. – Київ: Юрінком Інтер, 2020. – С. 83–84

160. Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність: Закон України від 21.12.2017 № 2258-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2258-19#Text> (дата звернення: 03.01.2024).

161. Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2022 р. № 1178: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.02.2024 р. № 131. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/131-2024-%D0%BF#Text> (дата звернення: 04.01.2024).

162. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII : станом на 30 черв. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 02.12.2023).

163. Про деякі питання практики вирішення спорів за участю органів державної податкової служби : Роз'яснення Президії Вищого арбітражного суду України від 12.05.1995 р. № 025/451. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v_451800-95#Text (дата звернення: 24.12.2023).

164. Про ефективне використання державних коштів: Постанова Каб. Міністрів України від 11.10.2016 р. № 710. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/710-2016-п#Text> (дата звернення: 19.01.2025).

165. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII: станом на 4 трав. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 18.11.2023).

166. Про затвердження Методики визначення автоматичних індикаторів ризиків, їх переліку та порядку застосування: Наказ Міністерства фінансів України від 27.09.2024 № 476 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z1474-24> (дата звернення: 01.03.2024).

167. Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2022 р. № 1178 : станом на 1 верес. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-п#Text> (дата звернення: 03.01.2024).

168. Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 р. № 43 : станом на 12 жовт. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 03.01.2024).

169. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 р. № 227 : станом на 29 груд. 2023 р. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#n15> (дата звернення: 03.01.2024).

170. Про затвердження Порядку розміщення інформації про публічні закупівлі: Наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 11.06.2020 № 1082 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0610-20> (дата звернення: 03.01.2024).

171. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР : станом на 10 серп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 18.12.2023).

172. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20-21. Ст. 190.

173. Про надання інформації. Лист ДАСУ від 06.07.2023 р. №№ 003100-16/7651-2023. *Радник у сфері публічних закупівель*. URL: <https://radnuk.com.ua/pravova-baza/lyst-dasu-pro-nadannia-informatsii-3/> (дата звернення: 03.01.2024).

174. Про основні засади державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26.01.1993 р. № 2939-XII : станом на 4 трав. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text> (дата звернення: 03.01.2024).

175. Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII : станом на 8 серп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text> (дата звернення: 03.01.2024).

176. Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 р. № 576-VIII : станом на 4 трав. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text> (дата звернення: 03.01.2024).

177. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text> (дата звернення: 18.12.2023).

178. Про утворення міжрегіональних територіальних органів Державної аудиторської служб : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.04.2016 р. № 266. *Офіційний вісник України*. 2016. № 30. Ст. 1201.

179. Рахункова палата України. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, здійснених у 2023 р. — затверджено рішенням РП від 23.11.2023 № 28-2.

180. Регламент Рахункової палати із змінами, затвердженими рішенням Рахункової палати від 08.11.2019 р. № 31-3 : Рішення Рахункової палати від 28.08.2018 року № 22-7. URL: http://rp.gov.ua/upload-files/About/RegulatoryDoc/arp_1_new.pdf (дата звернення: 03.01.2024).

181. Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, перспективи / за ред. І. І. Петрова. – Одеса: ОРІДУ, 2018. – 320 с.

182. Ризик-індикатори та найчастіші порушення, виявлені ДАСУ / Infobox ProZorro. – 2021. – URL: <https://infobox.prozorro.org/articles/monitoring-zakupivel-rizik-indikatori-ta-naychastishi-porushennya-viyavleni-dasu> (дата звернення: 03.01.2024).

183. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Національного банку України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 58 Конституції України (справа про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів) : Рішення Конституційного Суду України від 09.02.1999 р. № 1-рп/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-99#Text> (дата звернення: 04.01.2024).

184. Романюк Ю. Фінансова відповідальність як категорія фінансового права. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. Вип. 12. С. 231–235.

185. Савченко Л. А. Правовий статус Рахункової палати України: монографія. Ірпінь : Академія державної податкової служби України, 2002. 504 с.

186. Садченко М. М. Фінансово-правова та адміністративна відповідальність: порівняльний аналіз. *Наука і правоохорона*. 2014. №4. С. 277–282.

187. Самощенко І.С., Фарукшин М.Х. Питання відповідальності посадових осіб / І.С. Самощенко, М.Х. Фарукшин // *Питання відповідальності посадових осіб*.

– Київ: Освіта.UA. 2010. – URL: <https://osvita.ua/vnz/reports/law/9265/> (дата звернення: 03.01.2024).

188. Світові моделі державного управління: досвід для України у 2 ч. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка, П. І. Крайніка, Х. М. Дейнеги. Київ : НАДУ, 2012. 612 с.

189. Симоненко В. К., Барановський О. І., Петренко П. С. Основи єдиної системи державного фінансового контролю в Україні (макроекономічний аспект). Київ : Знання України, 2006. 280 с.

190. Сільченко С.О. Дисциплінарні стягнення: види, характеристики та порядок застосування / Сільченко С. // *Юридична практика: огляд змін законодавства*. – 2020. – № 9. – С. 45–52

191. Скляр Н. Ф. Принципи фінансової відповідальності за порушення податкового законодавства. *Правова позиція*. 2020. №4. С. 41–47.

192. Службський І. Й. Адміністративна відповідальність юридичних осіб : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2008. 178 с.

193. Смакограй М. К. Поняття фінансової відповідальності за податкові правопорушення. *Знання європейського права*. 2021. №4. С. 42–46.

194. Солоха Д. В. Організаційні засади моніторингу закупівельної діяльності в економіко-господарчому просторі України / Д. В. Солоха // *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського*. Серія «Державне управління». – 2020. – Т. 31 (70). – № 5. – С. 44–50.

195. Стефанюк І. Б. Суб'єкти державного фінансового контролю — це органи державної влади і державного управління (Рахункова палата, Міністерство фінансів, ДАСУ, ДКСУ, ОДА, МДА та інші) // *Стратегія економічного розвитку України*. — 2020. — № 46. — С. 121–122.

196. Стратегія розвитку Державної аудиторської служби України на період до 2024 року / Державна аудиторська служба України. – Київ, 2020. – 32 с. – URL: <https://www.dkrs.gov.ua> (дата звернення: 04.01.2024).

197. Стрекаль О. О. Лімська декларація та її вплив на формування сучасних моделей державного фінансового контролю в країнах ЄС. *Ефективна економіка*.

2016. №9. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5159> (дата звернення: 04.01.2024).

198. Суббот А. І., Мушенко В.В., Децентралізація та реформа місцевого самоврядування: нові виклики для антикорупційної політики в Україні. Право та державне управління: збірник наукових праць. 2024. № 4. С. 558–564.

199. Сучасні моделі податкового контролю: компаративний аналіз Болгарії, Ізраїлю, Швейцарії, Південної Кореї, Японії: монографія / за заг. ред. проф. І.І. Іванова. – Київ : Юридична думка, 2021. – 312 с.

200. Сюткін О.І. Проблеми законодавчого забезпечення державного фінансового контролю: специфіка моніторингу закупівель / О.І. Сюткін // *Державна фінансова безпека та управління*. – 2021. – Вип. 4. – С. 45–53.

201. Таранов І.Т. Теоретико-методологічні засади фінансового контролю / І.Т. Таранов // *Фінансовий контроль: теорія – практика – реалії*. – Львів : Львівський національний університет імені Івана Франка, 2019. – С. 45–47.

202. Татарова Т. В. Поняття та зміст контролю в державному управлінні фінансами. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. №6. С. 188–194.

203. Тихомиров Д.О. Методологічні підходи під час дослідження державної політики у сфері безпеки. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 3. С. 230–234.

204. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль). Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.

205. Тулай О. І. Державні фінанси і сталий людський розвиток: концептуальні домінанти та діалектична єдність : монографія. Тернопіль : Екон. думка. ТНЕУ, 2016. 414 с.

206. Уртаєва Л.Г. Видова градація фінансових правопорушень у системі публічного фінансового контролю / Л.Г. Уртаєва // *Публічне управління та фінанси*. – 2023. – № 2. – С. 15.

207. Уртаєва Л. Г. Фінансове правопорушення: економіко-правова природа. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. №2. С. 396–398.

208. У яких випадках інформувати Держаудитслужбу про порушення / Infobox ProZorro. – 2025. – URL: <https://infobox.prozorro.org/articles/u-yakih-vipadkah-informuvati-derzhauditsluzhbu-pro-porushennya> (дата звернення: 03.01.2024).

209. Федоров С. Є. Принцип об'єктивності державного фінансового контролю: особливості сприйняття. *Форум права*. 2013. № 1. С. 1066–1073.

210. Фінансова відповідальність як окремий вид юридичної відповідальності: поняття, ознаки та характеристика / Методичні вказівки. – 2018. – URL: https://univd.edu.ua/general/publishing/konf/17_05_2018/pdf/102.pdf (дата звернення: 03.01.2024).

211. Фінансове правопорушення: поняття, склад і ознаки / Навчально-методичний центр фінансового права. – URL: https://arm.navs.edu.ua/books/finance_law_20/nm/them3.html (дата звернення: 03.01.2024).

212. Фінансовий контроль: теорія, термінологія, практика: навч. посіб. / За заг. ред. (прізвище, ініціали). — Харків: ЛНУ ім. Т.Шевченка, 2021. — 312 с. — С. 14–16.

213. Фінансові санкції (штрафи): загальні питання. *Liga 360*. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/situation-doc/SB080456> (дата звернення: 03.01.2024).

214. Фінансово-правова відповідальність як вид юридичної відповідальності. Фінансова санкція, її зміст. *ALLREF*. URL: https://allref.com.ua/uk/skachaty/Finansovo-pravova_vidpovidal-nist-yak_vid_yuridichnoyi_vidpovidal-nosti%7C_Finansova_sankciya_yiyi_zmist?page=4 (дата звернення: 18.12.2023).

215. Фінансово-правова відповідальність, як особливий вид юридичної відповідальності. *Мего-Інфо-Юридичний портал №1*. URL: <http://surl.li/ojqcz> (дата звернення: 18.12.2023).

216. Фінансово-правова відповідальність. *Studies.in.ua*. URL: <https://studies.in.ua/finansove-pravo-shporu/3326-fnansovo-pravova-vdpovdalnst.html> (дата звернення: 02.01.2024).
217. Форми та методи фінансового контролю. *Studies.in.ua*. URL: <https://studies.in.ua/finansove-pravo-shporu/3327-formi-ta-metodi-fnansovogo-kontrolyu.html> (дата звернення: 03.01.2024).
218. Хмельков А. В. Державний фінансовий контроль : навч. посіб. Харків : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2013. 549 с.
219. Хома Т. Ю. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності за незаконне відкриття або використання за межами України валютних рахунків. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Том 2. Вип. 6. С. 58–61.
220. Цабека А. В. Адміністративно-правові засади проведення децентралізації органів виконавчої влади в Україні : дис. ... д-ра філософії : 081. Суми, 2020. 215 с.
221. Черніков А. М. Фінансова відповідальність як окремий вид юридичної відповідальності. *Актуальні проблеми сучасної науки і правоохоронної діяльності*. Харків, 2018. С. 96–97.
222. Шашенок Я. В. Форми державного фінансового контролю. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2017. №6. С. 48–53.
223. Шевченко Н. В. Механізм оцінки ефективності державного фінансового контролю в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : 08.00.08. Суми, 2011. 21 с.
224. Шекун І.І. Рахункова палата України активно складає протоколи за статтею 164-14 КУпАП (у тому числі у 2019 році — 63 протоколи, з них 8 із накладеним штрафом у 11 900 грн) / І.І. Шекун // *Радник в сфері державних закупівель*. — 2019. — № 9. — С. 24.
225. Шляхи формування та розвитку самодостатніх суб'єктів муніципального руху: європейські виміри та орієнтири : монографія / О. М. Кондрашов та ін. ; за заг. ред. О. М. Кондрашова. Миколаїв: Ємельянова Т. В., 2013. 352 с.

226. Шутак І. Д. Правовий моніторинг: застосування прогностичного методу. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2014. № 2. С. 47–57.

227. Юрій С. І. Бюджетна система України : навч. посіб. Київ : НІОС, 2000. 400 с.

228. Янюк Н.В. Адміністративно-правовий статус посадової особи: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Н.В. Янюк ; Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. — Львів, 2003. — 168 с. — URL: <https://uacademic.info/ua/document/0403U000422> (дата звернення: 03.01.2024).

229. Ярій Ю. В. Шляхи розвитку державного фінансового контролю в Україні. *Сучасний рух науки* : тези доп. учасників VI Міжн. наук.-практ. і.-конф., м. Дніпро, 4-5 квітня 2019 р. Дніпро, 2019. С. 1360–1362.

ДОДАТКИ



ВИКОНАВЧИЙ ОРГАН КИЇВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ
(КИЇВСЬКА МІСЬКА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ)
ДЕПАРТАМЕНТ ЕКОНОМІКИ ТА ІНВЕСТИЦІЙ
КОМУНАЛЬНА НАУКОВО-ДОСЛІДНА УСТАНОВА
«НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ МІСТА»
(КНДУ «НДІРоМ»)

вул. Героїв Севастополя, 37-А, Київ 03061, тел. (044)202-14-01, факс (044)202-14-08,

E-mail: info@ndirom.org код ЄДРПОУ 33643377

10.06.2025 № 080/31-304

В спеціалізовану вчену раду
із захисту дисертацій

Акт

впровадження результатів дисертаційного дослідження
«Фінансово-правова відповідальність органів місцевого самоврядування
в умовах децентралізації влади»

Лаби Альони Юріївни

на здобуття наукового ступеня наукового ступеня доктора філософії
за спеціальністю 081 «Право»
у галузі знань 08 «Право»

Комунальна науково-дослідна установа «Науково-дослідний інститут соціально-економічного розвитку міста» (далі - «КНДУ «НДІРоМ») підтверджує, що результати дисертаційного дослідження Лаби Альони Юріївни були використані у науково-дослідній роботі КНДУ «НДІРоМ». Зокрема, окремі теоретичні положення, концептуальні висновки та прикладні рекомендації дисертації були безпосередньо використані під час реалізації низки науково-дослідних і дослідно-конструкторських тем, що виконуються відповідно до тематичного переліку, затвердженого для фінансування з бюджету міста Києва у 2024–2025 роках.

Використання напрацювань дослідження мало місце при виконанні таких проєктів, як: «Пілотування модифікованої системи пріоритетизації об'єктів для фінансування капітальних видатків на об'єктах будівництва, реконструкції та капітального ремонту», «Розробка методики визначення обсягів фінансової підтримки театральним закладам за рахунок бюджетних коштів» та «Здійснення моніторингу наслідків реалізації проєктів регіонального розвитку, визначених Планом заходів на 2021–2024 роки з

реалізації Стратегії розвитку міста Києва до 2025 року, для довкілля, зокрема для здоров'я населення».

У рамках зазначених тем були застосовані: авторська класифікація видів фінансово-правової відповідальності органів місцевого самоврядування; теоретично обґрунтовані підходи до оцінки ефективності публічного фінансування та методичні основи визначення правових ризиків у процесі реалізації місцевих бюджетних програм. Запропоновані у дисертації принципи динамічної відповідальності та правової превенції лягли в основу внутрішніх аналітичних алгоритмів, що використовуються Інститутом при оцінці управлінських рішень у сфері бюджетного планування та регіонального розвитку.

Зокрема, було адаптовано концепцію багаторівневої відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування в умовах децентралізації та інтегровано її в підходи до проектування системи індикаторів для моніторингу ефективності використання бюджетних коштів.

Таким чином, результати дисертаційного дослідження Лаби А.Ю. мають чітко виражене прикладне значення та були успішно інтегровані в практику дослідницької діяльності КНДУ «НДІРоМ». Їх застосування сприяло підвищенню науково-методичного рівня розроблюваних КНДУ «НДІРоМ» аналітичних продуктів та рекомендацій у сфері муніципального управління і фінансово-правової відповідальності.

З повагою

Директор



Сергій ПАВЛОВСЬКИЙ



УКРАЇНА

**ГОЛОСІЇВСЬКА РАЙОННА В МІСТІ КИЄВІ
ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ**

просп. Голосіївський, 42, м. Київ, 03039, тел. (044) 281 66 62, факс 281 66 61
E-mail: rda.golosiivska@kyivcity.gov.ua Код ЄДРПОУ 37308812

В спеціалізовану вчену раду
із захисту дисертацій

Акт

**впровадження результатів дисертаційного дослідження
«Фінансово-правова відповідальність органів місцевого самоврядування в
умовах децентралізації влади»**

Лаби Альони Юріївни

на здобуття наукового ступеня наукового ступеня доктора філософії
за спеціальністю 081 «Право»
у галузі знань 08 «Право»

Голосіївська районна в місті Києві державна адміністрація підтверджує, що результати дисертаційного дослідження Лаби Альони Юріївни були використані у практичній діяльності структурних підрозділів адміністрації.

Зокрема, впроваджено розроблену авторкою **формулу очікуваної вартості закупівель**, що дозволяє підвищити обґрунтованість і прозорість процедур публічних закупівель в умовах децентралізації фінансових повноважень. Запропонована модель враховує низку релевантних показників, зокрема середньоринкову вартість товарів (робіт, послуг), індекси інфляції та цінові коливання на регіональному рівні.

На підставі аналітичних матеріалів, підготовлених у межах дисертаційного дослідження, **було оновлено та доповнено Порядок визначення очікуваної вартості закупівель**, затверджений внутрішнім розпорядженням Голосіївської районної в місті Києві державної адміністрації. Зазначені зміни враховують



ДОКУМЕНТ ІКС ЄІПК СЕД АСКОД (ПІДПИСАНО КВАЛІФІКОВАНИМ
ЕЛЕКТРОННИМ ПІДПИСОМ)

Сертифікат 3FAA9288358EC00304000000FC132D00D94EDA00
Підписувач Садовий Сергій Миколайович
Дійсний з 17.10.2024 9:32:20 по 17.10.2026 9:32:20

Голосіївська районна в місті Києві
державна адміністрація

H9f!Em]L9oyZGO

100-6938 від 23.05.2025

особливості функціонування органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації та спрямовані на підвищення рівня фінансово-правової відповідальності посадових осіб.

Таким чином, результати дисертаційного дослідження Лаби А.Ю. знайшли **практичне застосування** в управлінській діяльності органу виконавчої влади на місцевому рівні.

З повагою

Голова

Сергій САДОВОЙ



ДОКУМЕНТ ІКС ЄІПК СЕД АСКОД (ПІДПИСАНО КВАЛІФІКОВАНИМ ЕЛЕКТРОННИМ ПІДПИСОМ)

Сертифікат 3FAA9288358EC00304000000FC132D00D94EDA00

Підписувач Садовий Сергій Миколайович

Дійсний з 17.10.2024 9:32:20 по 17.10.2026 9:32:20

Голосіївська районна в місті Києві
державна адміністрація

H9f!Em]L9oyZGO

100-6938 від 23.05.2025

**КИЇВСЬКИЙ МІЖНАРОДНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ**

Україна, м. Київ-03179,
вул. Львівська, 49
Тел.: (044) 594-03-04
(063) 594-03-04
(097) 594-03-04

<http://www.kymu.edu.ua>
e-mail: info@kymu.edu.ua



**KYIV INTERNATIONAL
UNIVERSITY**

49, Lvivska str.
03179-Kyiv; Ukraine
Tel.: (044) 594-03-04
(063) 594-03-04
(097) 594-03-04

<http://www.kymu.edu.ua>
e-mail: info@kymu.edu.ua

09.05.25 № 281

ЗАТВЕРДЖУЮ
Президент ПЗВО «Київський міжнародний
університет»
М. Хацатур ХАЧАТУРЯН
« 09 » _____ 2025 року

АКТ

про впровадження в освітній процес
ПЗВО «Київський міжнародний університет»
результатів дисертаційного дослідження
Лаби Альони Юріївни на тему: «Фінансово-правова відповідальність органів
місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади»
на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право»

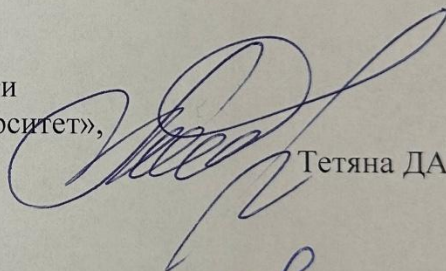
Комісія у складі: голови – проректора з навчально-виховної роботи, кандидата юридичних наук, професора Тетяни Володимирівни Данченко; членів комісії – проректора з науково-педагогічної діяльності доктора педагогічних наук, професора Світлани Миколаївни Мартиненко, завідувача кафедри публічного та європейського права, доктора юридичних наук, професора Анатолія Івановича Суббота, керівника навчально-методичного відділу ПЗВО «Київський міжнародний університет», кандидата економічних наук, доцента Олени Михайлівни Антонової склали цей акт про те, що здобувачка третього (освітньо-наукового) ступеня вищої освіти ПЗВО «Київський міжнародний університет» Лаба Альона Юріївна підготувала дисертаційне дослідження на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» на тему «Фінансово-правова відповідальність органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади», результати якого, було імплементовано в освітній процес, зокрема під час проведення лекційних і семінарських занять з

навчальних дисциплін «Конституційне право», «Порівняльне конституційне право», «Адміністративне право та процес», а також «Фінансове право».

Висновки та рекомендації, що містяться у зазначеному дисертаційному дослідженні, обговорювалися на: засіданнях наукового гуртка «Актуальні проблеми державотворення»; круглих столах та науково-практичних семінарах Навчально-наукового інституту міжнародних відносин та права за участю здобувачів; науково-практичних конференціях молодих учених, аспірантів і студентів, а саме: XXIX Міжнародна науково-практична конференція студентів, аспірантів, молодих викладачів «Стратегії формування проєвропейських ціннісних орієнтирів у студентському середовищі», квітень, 2024. Київ.; II Всеукраїнська науково-практична конференція з міжнародною участю «ПРОКІЇВ», грудень, 2024; науково-практичній конференції «Законодавство України: проблеми та перспективи розвитку в умовах воєнного стану», квітень, 2025; XXX Міжнародна науково-практичній конференції «Практико-орієнтований аспект наукових досліджень здобувачів освіти: стан, проблеми, перспективи», квітень, 2025.

Голова комісії:

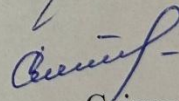
проректор з навчально-виховної роботи
ПЗВО «Київський міжнародний університет»,
кандидат юридичних наук, професор



Тетяна ДАНЧЕНКО

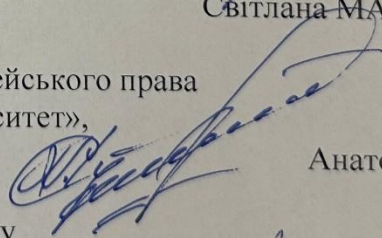
Члени комісії:

проректор з науково-педагогічної діяльності,
доктор педагогічних наук, професор



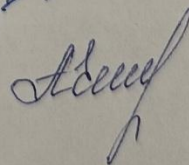
Світлана МАРТИНЕНКО

завідувач кафедри публічного та європейського права
ПЗВО «Київський міжнародний університет»,
доктор юридичних наук, професор



Анатолій СУББОТ

керівник навчально-методичного відділу
ПЗВО «Київський міжнародний університет»,
кандидат економічних наук, доцент



Олена АНТОНОВА

**ГРОМАДСЬКА ОРГАНІЗАЦІЯ
«ВСЕУКРАЇНСЬКА АСОЦІАЦІЯ ІНСТИТУТІВ
ТА АГЕНЦІЙ РОЗВИТКУ МІСТ»**

**ALL-UKRAINIAN ASSOCIATION OFF THE
URBAN DEVELOPMENT INSTITUTES AND
AGENCIES (ASSOCIATION OF DEVELOPMENT
INSTITUTES)**

вул. Романа Ратушиного, 21-А, м. Київ, 03110 Код ЄДРПОУ 45365126

09.05.2025 № 36/13

В спеціалізовану вчену раду
із захисту дисертацій

Акт

**впровадження результатів дисертаційного дослідження
«Фінансово-правова відповідальність органів місцевого самоврядування в
умовах децентралізації влади»**

Лаби Альони Юріївни

на здобуття наукового ступеня наукового ступеня доктора філософії
за спеціальністю 081 «Право»
у галузі знань 08 «Право»

Громадська організація «Всеукраїнська асоціація інститутів та агенцій розвитку міст» підтверджує, що результати дисертаційного дослідження Лаби Альони Юріївни були використані у межах просвітницької, аналітичної та навчально-методичної діяльності Асоціації у 2024–2025 роках.

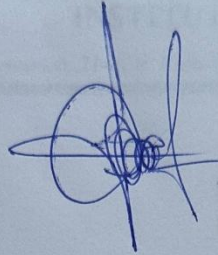
Зокрема, окремі положення, висновки та рекомендації дисертації стосовно моделей взаємодії між інститутами зовнішнього та внутрішнього фінансового контролю в межах діяльності комунальних підприємств та механізмів запобігання порушенням фінансової дисципліни в умовах децентралізації були використані при:

- проведенні тематичних тренінгів для представників муніципалітетів з питань підвищення доброчесності у сфері бюджетного управління;
- розробці інформаційно-просвітницьких матеріалів для громадських слухань щодо ефективного контролю за публічними фінансами.

Застосування результатів дисертаційного дослідження сприяло підвищенню правової обізнаності представників місцевого самоврядування та фахівців громадського сектору щодо проблематики відповідальності у сфері публічних фінансів, а також зміцненню інституційної спроможності громад.

З повагою

Голова Правління



Сергій ПАВЛОВСЬКИЙ

Авт
вироводження результатів дисертаційного дослідження
«Фінансово-правова відповідальність органів місцевого самоврядування в
умовах децентралізації влади»
Ляби Альони Юрїївни
на здобуття наукового ступеня наукового ступеня доктора філософії
за спеціальністю 081 «Право»
у галузі знань 08 «Право»

Громадська організація «Всеукраїнська асоціація інститутів та агентств розвитку міст» підтверджує, що результати дисертаційного дослідження Ляби Альони Юрїївни були використані у межах просвітницької, аналітичної та навчально-методичної діяльності Асоціації у 2024-2025 роках.

Зокрема, окремі положення, висновки та рекомендації дисертації є основою моделей взаємодії між інститутами зовнішнього та внутрішнього фінансового контролю в межах діяльності комунальних підприємств та механізмів запобігання порушенням фінансової дисципліни в умовах децентралізації були використані при:

- проведенні тематичних тренінгів для представників муніципалітетів з питань підвищення доброчесності у сфері бюджетного управління;
- розробці інформаційно-просвітницьких матеріалів для громадських служб щодо ефективного контролю за публічними фінансами.