

УДК 343.35:336.14

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.03.2.32>

ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ОТРИМАННЯ МІЖНАРОДНОЇ ФІНАНСОВОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Поліщук М.А.,

*аспірант Київського національного
економічного університету імені Вадима Гетьмана*

ORCID: 0000-0001-7553-4814

e-mail: maksimpoly@gmail.com

Поліщук М.А. Юридична відповідальність за порушення законодавства у сфері отримання міжнародної фінансової допомоги в Україні: стан та перспективи розвитку.

У статті проаналізовано проблему притягнення до відповідальності за порушення законодавства у сфері міжнародної фінансової допомоги в Україні. В умовах повномасштабної війни міжнародна допомога стала для України ключовим джерелом забезпечення життєдіяльності держави, підтримання фінансової стабільності, обороноздатності та соціальних програм. Однак, як було з'ясовано автором, попри значні обсяги залучених коштів, національне законодавство не передбачає спеціалізованих норм відповідальності за порушення, пов'язані із отриманням, використанням чи адмініструванням міжнародної фінансової допомоги. Існуючі норми кримінального, адміністративного та бюджетного права можуть застосовуватися лише у загальному порядку, не враховуючи специфіку правової природи міжнародної допомоги, що істотно ускладнює кваліфікацію та притягнення винних осіб до відповідальності. У статті досліджено приклади виявлених порушень при реалізації проектів за участю міжнародної допомоги, зокрема дані аудитів, журналістських розслідувань, інформацію Державної митної служби, Міністерства оборони, Рахункової палати України, соціологічних досліджень та роботи парламентських комісій. Встановлено, що контроль за використанням гуманітарної допомоги супроводжується підвищеною суспільною та медіа увагою, що сприяє регулярному виявленню значної кількості порушень. Натомість процеси адміністрування міжнародної фінансової допомоги, зокрема її розподілу, залишаються закритими для громадськості, що підвищує їхню вразливість до латентних правопорушень.

На основі проведеного аналізу запропоновано модель спеціального правового механізму притягнення до відповідальності за порушення у сфері міжнародної фінансової допомоги. Серед ключових елементів моделі: закріплення міжнародної фінансової допомоги як окремого об'єкта правової охорони, запровадження спеціальних складів правопорушень, встановлення міжнародного моніторингу та спільного аудиту за участю донорів, створення відкритого реєстру порушень.

Упровадження запропонованих заходів дозволить підвищити ефективність правозастосування, зміцнити довіру міжнародних партнерів та забезпечити належне використання фінансової допомоги, що є критично важливим для України в умовах війни та подальшого відновлення.

Ключові слова: міжнародна фінансова допомога, юридична відповідальність, правове регулювання, адміністрування, модель спеціального правового механізму, бюджетне право, кримінальне право, адміністративне право.

Polishchuk M.A. Legal liability for violation of legislation in the field of receiving international financial assistance in Ukraine: current status and development prospects.

The article analyzes the problem of bringing to liability for violations of legislation in the field of international financial assistance in Ukraine. In the context of a full-scale war, international assistance has become a key source of sustenance for Ukraine, maintaining financial stability, defense capability and social programs. However, as the author has found out, despite the significant amounts of funds attracted, national legislation does not provide for specialized rules of liability for violations related to the receipt, use or administration of international financial assistance. Existing criminal, administrative and budgetary law provisions can be applied only in a general manner, without taking into account the specific legal nature of international assistance, which significantly complicates the qualification and prosecution of perpetrators. The article examines examples of violations detected in the implementation of projects involving international assistance, including data from audits, journalistic investigations, information from the State Customs Service, the Ministry of Defense, the Accounting Chamber of Ukraine, sociological studies and the work of parliamentary commissions. It is established that the

control over the use of humanitarian aid is accompanied by increased public and media attention, which contributes to the regular detection of a significant number of violations.

Instead, the processes of administering international financial assistance, including its distribution, remain closed to the public, which increases their vulnerability to latent offenses.

Based on this analysis, the author proposes a model of a special legal mechanism for bringing to justice for violations in the field of international financial assistance. The key elements of the model include: consolidation of international financial assistance as a separate object of legal protection, introduction of special corpus delicti, establishment of international monitoring and joint audit with the participation of donors, and creation of an open register of violations.

The implementation of the proposed measures will increase the effectiveness of law enforcement, strengthen the trust of international partners and ensure the proper use of financial assistance, which is critical for Ukraine in the context of war and subsequent recovery.

Key words: international financial assistance, legal liability, legal regulation, administration, model of a special legal mechanism, budget law, criminal law, administrative law.

Постановка проблеми. У сучасних умовах повномасштабної війни Україна опинилася в системній залежності від міжнародної допомоги, яка є не лише критичним фактором підтримання життєдіяльності держави, але й одним із головних інструментів забезпечення її обороноздатності, стабільності фінансової системи та соціальної сфери. Попри безпрецедентні обсяги підтримки, що надходить від партнерів, сфера адміністрування міжнародної фінансової допомоги залишається вразливою з погляду правового регулювання, зокрема встановлення юридичної відповідальності за можливі порушення. Це зумовлює як внутрішні загрози (неефективність використання ресурсів, корупція, безкарність порушників), так і зовнішні ризики, зокрема втрату довіри з боку донорів та міжнародних партнерів, що може поставити під загрозу майбутнє фінансування України в умовах війни та повоєнного відновлення.

Метою дослідження є аналіз проблеми правової неврегульованості питань юридичної відповідальності у сфері використання міжнародної фінансової допомоги в Україні та розроблення пропозицій щодо підвищення ефективності та прозорості у цій сфері.

Стан опрацювання проблематики. Питання залучення та ефективного використання міжнародної допомоги в Україні розглядалося у працях вітчизняних науковців та експертів таких як І. Бондарюк, О. Василенко, Т. Мединська, Н. Олійник. Однак, більшість із цих досліджень зосереджені на економічних, управлінських та соціальних аспектах використання допомоги, її ролі у забезпеченні фінансової стабільності та підтримці обороноздатності держави.

У науковій та практичній площині акцент переважно ставиться на розгляді проблем пов'язаних із розподілом та цільовим використанням гуманітарної допомоги, що й знайшло своє відображення в ряді журналістських розслідувань, звітах громадських організацій та офіційних урядових документів. Водночас, проблематика встановлення відповідальності за порушення у сфері міжнародної фінансової допомоги опрацьована недостатньо.

В останні роки уряд України здійснював спроби посилити фінансовий контроль шляхом укладання меморандумів із донорами, створення окремих аудитів, але проблема відсутності спеціального правового механізму притягнення до відповідальності за порушення у цій сфері залишається актуальною.

Виклад основного матеріалу. Допомогу іноземних партнерів та міжнародних організацій поділяють на військову, гуманітарну та фінансову [1, с. 96].

Фінансова допомога – це макрофінансування, яке надають міжнародні організації (Міжнародний валютний фонд, Світовий банк, Європейський інвестиційний банк тощо), а також уряди інших країн (США, держав ЄС). Така допомога надходить на рахунки Державної казначейської служби України, а потім розподіляється залежно від потреб чи їхнього цільового призначення. Макрофінансова підтримка складається з грантів (безповоротна допомога) та кредитів (отримуються на пільгових умовах, на поворотній основі).

Другий вид допомоги – військова. Країни-партнери, які постачають Україні озброєння та військове спорядження, обліковують військову підтримку у грошовому еквіваленті. Деякі країни-партнери розміщують замовлення у виробників, які виробляють продукцію військового призначення для України [2].

Міжнародна гуманітарна допомога – комплексний механізм, що охоплює не лише численних донорів, але й процеси збору та формування потреб, і логістику, що ускладнюється щодня через паливну кризу, руйнування транспортної інфраструктури, активні бойові дії та їхні наслідки [3].

Аналіз доступних відкритих джерел свідчить, що найбільше задокументованих фактів порушень стосується саме гуманітарної допомоги. У 2023 році Державна митна служба України спільно з Мі-

ністерством оборони виявила понад 600 випадків неотримання гуманітарних вантажів військовими частинами, що призвело до відкриття 150 кримінальних проваджень за ст. 201-2, 358, 190 Кримінального Кодексу України (далі – КК України) [4; 5]. Соціологічний звіт «Громадянське суспільство України в умовах війни» (КМІС, 2024) також підтверджує, що найбільш резонансними залишаються саме порушення, пов'язані з гуманітарною допомогою. Журналістські розслідування зафіксували численні факти неефективного розподілу гуманітарної допомоги, її крадіжок, підроблення документів [6, с. 163-164]. Додатково про системність цієї проблеми свідчить діяльність Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України, яка неодноразово фіксувала порушення, затягування звітності та маніпуляції під час розподілу гуманітарних вантажів [7].

На відміну від гуманітарної допомоги, порушення, пов'язані із міжнародною фінансовою допомогою, значно рідше стають об'єктом публічного розголосу. Водночас обсяги міжнародної фінансової допомоги, що надходить в Україну, є надзвичайно вагомими. У 2024 році Україна отримала \$41,7 мільярда міжнародної допомоги, що дозволило повністю забезпечити виконання соціальних зобов'язань держави в умовах війни [8].

Незважаючи на масштабність залучених ресурсів (кредити, гранти, бюджетна підтримка від міжнародних організацій, ЄС, урядів іноземних держав), питання відповідальності у сфері фінансової допомоги залишаються недостатньо врегульованими. Національне законодавство України на сьогодні не містить жодного спеціального складу бюджетного, адміністративного чи кримінального правопорушення, які би прямо стосувалися порушень у сфері отримання, використання чи адміністрування міжнародної фінансової допомоги. Незважаючи на надзвичайну актуальність даного питання для правозастосовної практики, міжнародна фінансова допомога фігурує здебільшого як джерело публічних коштів, що потрапляє під загальне правове регулювання поряд з іншими видами бюджетних ресурсів. Тобто, вона не розглядається як окремий об'єкт правової охорони, що знижує ефективність притягнення до відповідальності за порушення, пов'язані саме з нею.

Проблематика відсутності спеціального складу правопорушення особливо гостро постає з огляду на наявну практику. У декількох реальних кейсах нами були виявлені порушення, які могли б підпадати під дію загальних бюджетних, кримінальних чи адміністративних норм, проте вони залишилися без належної реакції правоохоронних органів.

Показовим є фінансовий аудит, проведений у 2023 році Рахунковою палатою України щодо проекту «Додаткове фінансування Проекту «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей»», що реалізувався за підтримки позики Міжнародного банку реконструкції та розвитку (Світового банку) як одного з елементів міжнародної фінансової допомоги Україні [9]. За результатами аудиту були виявлені численні порушення, серед яких: порушення процедур закупівель, затримки у реалізації проектів, неефективне використання коштів. З огляду на характер таких порушень, вони могли б бути кваліфіковані за ст. 210 КК України (нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням), ст. 364 КК України (зловживання владою або службовим становищем), ст. 367 КК України (службова недбалість) [5], а також за ст. 164-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення (порушення законодавства про закупівлі) [10]. Однак, у відкритих джерелах, зокрема у Єдиному державному реєстрі судових рішень, відсутня інформація про притягнення винних осіб до відповідальності за порушення законодавства у сфері отримання міжнародної фінансової допомоги, що вкотре підкреслює проблему.

Не менш показовим є і те, що у 2018 році експерти та журналісти констатували відсутність в Україні чіткої, системної політики щодо розподілу, адміністрування та контролю міжнародної фінансової допомоги, що створює можливості для неефективного використання або навіть зловживань (Укрінформ, 2018) [11]. Вказувалося, що значна частина проектів реалізується без достатнього контролю, а урядові органи не завжди дотримуються процедур, погоджених із донорами. Подібні ситуації могли б підпадати під загальну кваліфікацію ст. 367 КК України (службова недбалість) [9] та ст. 116 Бюджетного кодексу України (порушення бюджетного законодавства) [12]. Водночас, аналіз відкритих джерел не дозволяє встановити факти реального притягнення до юридичної відповідальності за порушення у сфері міжнародної фінансової допомоги. Це актуалізує питання правової неврегульованості цієї сфери та недостатності існуючих правових механізмів.

Згодом на тлі поглиблення проблеми, у 2024 році було підписано Меморандум між Міністерством фінансів України та Ukraine Facility Audit Board [13] про запровадження зовнішнього аудиту та моніторингу використання міжнародної фінансової допомоги. Однак ці заходи мають профілактичний характер і спрямовані на покращення управління допомогою у майбутньому, не вирішуючи питання притягнення до відповідальності за вже вчинені порушення.

В умовах відсутності спеціальної правової норми, що регламентувала б відповідальність саме у сфері міжнародної фінансової допомоги, теоретично можливим залишається застосування загальних

норм бюджетного, кримінального та адміністративного законодавства, виходячи зі змісту виявлених порушень. Серед норм, які теоретично могли б застосовуватись у разі виявлення порушень у цій сфері, можна назвати: ст. 210 КК України (нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням); ст. 364 КК України (зловживання владою або службовим становищем); ст. 367 КК України (службова недбалість); ст. 366 КК України (службове підроблення); ст. 164-14 КУАП (порушення законодавства про закупівлі); ст. 116 Бюджетного кодексу України (порушення бюджетного законодавства). Проте варто акцентувати увагу, що міжнародна фінансова допомога має свою специфіку: вона є не просто бюджетним ресурсом, а грошовим потоком, що надходить Україні в умовах міжнародних домовленостей, підвищеної підзвітності та довіри з боку донорів. Водночас, чинне законодавство України не виділяє міжнародну фінансову допомогу як окремий об'єкт правової охорони. Як наслідок, навіть коли факти порушень є беззаперечними, вони кваліфікуються лише за загальними нормами, які не враховують специфіку походження, умов надання, цільове призначення міжнародної фінансової допомоги та завдану порушеннями шкоду міжнародній репутації України.

Така ситуація створює не лише правову невизначеність, але й ризик для виконання Україною своїх міжнародних зобов'язань, що прямо впливає на довіру іноземних партнерів. В умовах масштабної залежності від міжнародної фінансової допомоги питання створення спеціального механізму юридичної відповідальності стає не лише внутрішньою проблемою, а й елементом гарантій для світової спільноти щодо ефективного та цільового використання Україною цих ресурсів.

З огляду на виявлені проблеми правозастосовної практики пропонується запровадити модель спеціального правового механізму, спрямованого на підвищення ефективності притягнення до відповідальності за порушення у сфері міжнародної фінансової допомоги, яка складається з наступних компонентів:

1. Виділення міжнародної фінансової допомоги як окремого об'єкта правової охорони: визначення в законодавстві статусу міжнародної фінансової допомоги як особливого виду публічних фінансів із власним правовим режимом; закріплення специфіки її правової природи (міжнародне походження, цільовий характер, підвищена підзвітність).

2. Запровадження спеціальних складів правопорушень та змін до кримінального, адміністративного та бюджетного законодавства:

Внесення змін до Кримінального кодексу України, які встановлять спеціальну кримінальну відповідальність за порушення, пов'язані з нецільовим використанням, приховуванням, неналежним адмініструванням міжнародної фінансової допомоги.

Внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, які встановлять адміністративну відповідальність за порушення процедур звітності, аудиту та умов використання міжнародної фінансової допомоги.

Внесення змін до Бюджетного кодексу України, які: виокремлять міжнародну фінансову допомогу як спеціальний вид бюджетних надходжень; визначать особливості планування, обліку, адміністрування, контролю і звітності щодо міжнародної фінансової допомоги; запровадять спеціальні правила бюджетного контролю у проектах, що реалізуються за кошти міжнародної фінансової допомоги.

3. Аудит та контроль: встановлення обов'язкового комплексного аудиту всіх проектів за участю міжнародної допомоги; запровадження механізму спільного аудиту за участі представників донорів.

4. Реєстр порушень у сфері міжнародної фінансової допомоги: формування відкритого реєстру виявлених порушень при реалізації проектів за участі іноземних коштів; забезпечення доступу до цього реєстру для органів державної влади, міжнародних партнерів та громадськості.

5. Механізм міжнародного моніторингу та співпраці: закріплення у національному законодавстві можливості для міжнародних партнерів брати участь у моніторингу використання допомоги; створення правової бази для обміну інформацією між органами влади України та міжнародними донорами.

Висновки. Проведене дослідження підтверджує, що сфера міжнародної фінансової допомоги в Україні залишається вразливою в контексті правового регулювання, зокрема в частині притягнення до юридичної відповідальності за порушення законодавства. Незважаючи на окремі факти порушень, що фіксуються аудитами, контролюючими органами, журналістськими розслідуваннями, притягнення винних осіб до відповідальності у цій сфері фактично не відбувається. Це пояснюється як відсутністю спеціалізованих норм, так і неврахуванням у правозастосовній практиці специфіки міжнародної допомоги як джерела підвищеної міжнародної відповідальності України.

З огляду на критичне значення міжнародної фінансової допомоги для держави в умовах війни, актуальним є створення комплексного правового механізму, який включатиме:

- посилення кримінальної, адміністративної та фінансово-правової відповідальності, шляхом запровадження окремих складів правопорушень;
- визнання міжнародної допомоги окремим об'єктом правової охорони;
- запровадження обов'язкового міжнародного та внутрішнього аудиту;
- створення реєстру порушень і забезпечення публічності його даних;
- залучення міжнародних партнерів до процесу моніторингу та контролю.

Запровадження таких змін сприятиме як зміцненню довіри з боку міжнародних партнерів, так і забезпеченню належного використання ресурсів, які є життєво необхідними для України в умовах війни та повоєнного відновлення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Мединська Т.В., Бондарюк І.Л., Олійник Н.Р. Міжнародна допомога як основа повоєнного відновлення економіки України. *Herald of Lviv University of Trade and Economics. Economic Sciences*. № 73. 2023. С. 93–102.
2. Пшеничний П. Грошей багато не буває. Від кого та на яких умовах Україна отримує фінансову допомогу. URL: <https://cutt.ly/ZwfaF1ik>.
3. Василенко О. Міжнародна гуманітарна допомога для України: перемоги та виклики. URL: https://lb.ua/blog/oleksandra_vasylenko/525144_mizhnarodna_gumanitarna_dopomoga.html.
4. З початку 2023 року Держмитслужба спільно з Міноборони виявили 653 випадки неотримання гуманітарної допомоги військовими. URL: <https://salo.li/bD982Ad>.
5. Кримінальний Кодекс України: Закон України 05.04.2001 року № 2341-III. *Голос України*. 2001. № 107.
6. Громадянське суспільство України в умовах війни: звіт з комплексного соціологічного дослідження. Київ: KMIC. 2024. 168 с.
7. Про попередній звіт Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування можливих порушень законодавства України у сфері отримання, розподілу, транспортування, зберігання, використання за цільовим призначенням гуманітарної та іншої допомоги, а також неефективного використання державного майна, яке може бути використане для тимчасового розміщення внутрішньо переміщених осіб та забезпечення інших потреб держави: Постанова Верховної Ради України від 11.04.2023 р. № 3044-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 115–117. Ст. 511.
8. У 2024 році Мінфін України залучив \$41,7 млрд зовнішнього фінансування, із яких 30% у грантовій формі. URL: https://www.mof.gov.ua/uk/news/the_ministry_of_finance_of_ukraine_attracted_417_billion_in_external_financing_including_30_in_the_form_of_grants-4972.
9. Звіт Міністерства охорони здоров'я України про результати фінансового аудиту проекту «Додаткове фінансування Проекту «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей», що підтримується позикою Міжнародного банку реконструкції та розвитку: Рішення Рахункової палати від 11.07.2023 р. № 14-5. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2023/14-5_2023/Zvit_14-5_2023.pdf.
10. Кодекс України про адміністративне правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.
11. Власенко В. В Україні не знають, як розпорядитися міжнародною фінансовою допомогою? URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/2449975-v-ukraini-ne-znaut-ak-rozporaditisa-mizhnarodnou-finansovou-dopomogou.html>.
12. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. *Голос України*. 2010. № 143.
13. Україна та ЄС посилюють контроль за ефективним використанням фінансової допомоги: Мінфін та Аудиторська Рада Ukraine Facility підписали Меморандум. URL: https://mof.gov.ua/uk/news/ukraine_and_the_eu_strengthen_oversight_of_financial_assistance_the_ministry_of_finance_and_the_ukraine_facility_audit_board_signed_a_memorandum-5074.