

ОСОБЛИВОСТІ РОЗСЛІДУВАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У БЮДЖЕТНІЙ СФЕРІ

PECULIARITIES OF INVESTIGATING CRIMINAL OFFENSES IN THE BUDGETARY SPHERE

Цимбал П.В., д.ю.н., професор,
завідувач кафедри права
ПВНЗ «Європейський університет»

Ієрусалимов І.О., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри права
ПВНЗ «Європейський університет»

Кравчук П.Ю., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри права
ПВНЗ «Європейський університет»

Статтю присвячено комплексному дослідженню особливостей розслідування кримінальних правопорушень у бюджетній сфері як однієї з найбільш уразливих ділянок публічних фінансів та державного управління.

Актуальність теми зумовлена зростанням кількості правопорушень, пов'язаних із нецільовим використанням бюджетних коштів, зловживанням службовим становищем, корупційними проявами, а також ускладненням механізмів їх вчинення в умовах цифровізації фінансових процесів.

У роботі проаналізовано кримінально-правову природу правопорушень у бюджетній сфері, розкрито їх поняття, ознаки та класифікацію з урахуванням чинного законодавства та правозастосовної практики.

Особливу увагу приділено методичним і організаційним аспектам досудового розслідування, зокрема специфіці виявлення та фіксації доказів, аналізу фінансово-господарської документації, використанню результатів аудиту й судово-економічних експертиз.

Досліджено типові злочинні та корупційні схеми у бюджетній сфері, а також сучасні цифрові ризики, пов'язані з електронними закупівлями, автоматизованими платіжними системами та інформаційними реєстрами.

Окреслено основні проблеми доказування та досудового розслідування, зумовлені складністю фінансових операцій, міжвідомчою розпорошеністю інформації та транснаціональним характером окремих правопорушень.

У статті визначено напрями вдосконалення кримінально-процесуальних інструментів, підвищення ефективності міжвідомчої та міжнародної взаємодії правоохоронних органів.

Сформульовано практичні рекомендації щодо оптимізації методики розслідування кримінальних правопорушень у бюджетній сфері з метою забезпечення належного захисту публічних фінансових інтересів держави, дотримання принципів законності, прозорості та фінансової дисципліни.

Ключові слова: бюджетна сфера, бюджетні правопорушення, розтрата майна, нецільове використання бюджетних коштів, фінансово-економічна експертиза, кримінальне провадження.

The article is devoted to a comprehensive study of the specific features of investigating criminal offenses in the budgetary sphere as one of the most vulnerable areas of public finance and public administration.

The relevance of the topic is driven by the increasing number of offenses related to the misuse of budgetary funds, abuse of official position, and manifestations of corruption, as well as by the growing complexity of the mechanisms for committing such offenses in the context of the digitalization of financial processes.

The paper analyzes the criminal law nature of offenses in the budgetary sphere, reveals their concept, characteristics, and classification, taking into account current legislation and law enforcement practice.

Special attention is paid to the methodological and organizational aspects of pre-trial investigation, in particular to the specifics of identifying and recording evidence, analyzing financial and economic documentation, and using the results of audits and forensic economic examinations.

Typical criminal and corrupt schemes in the budgetary sphere are examined, as well as modern digital risks associated with electronic procurement, automated payment systems, and information registers.

The main problems of proof and pre-trial investigation are outlined, which are caused by the complexity of financial transactions, interagency fragmentation of information, and the transnational nature of certain offenses.

The article identifies directions for improving criminal procedural instruments and increasing the effectiveness of interagency and international cooperation among law enforcement agencies.

Practical recommendations are formulated for optimizing the methodology of investigating criminal offenses in the budgetary sphere in order to ensure proper protection of the state's public financial interests and compliance with the principles of legality, transparency, and financial discipline.

Key words: budgetary sphere, budgetary offenses, embezzlement of property, misuse of budget funds, financial and economic expertise, NABU, criminal proceedings.

Постановка проблеми та її актуальність. Бюджетна сфера є ключовою складовою фінансової безпеки держави, оскільки охоплює формування, розподіл і використання коштів державного та місцевих бюджетів. Використання бюджетних ресурсів супроводжується високими корупційними ризиками, що зумовлює появу складних та латентних кримінальних правопорушень – зловживання владою чи службовим становищем, привласнення бюджетних коштів, службове підроблення, нецільове використання бюджетних ресурсів, порушення процедур

публічних закупівель, розкрадання під час реалізації державних програм тощо[1].

Складність розслідування цих правопорушень зумовлена низкою чинників: багаторівневістю бюджетних операцій, залученням значної кількості суб'єктів, використанням електронних систем, необхідністю комплексних експертиз і багатовекторних оперативних заходів [2, с. 15–26]. Кримінальні провадження зазвичай мають значний обсяг доказового матеріалу, включно з електронними документами, бухгалтерськими записами, даними

інформаційних систем, що вимагає від слідчого високої кваліфікації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вищезазначеним питанням приділялась значна увага в роботах: С. Герасименка, О. Гетманець, Л. Гули, В. Діденка, Ю. Доліновського, В. Кікінчука, І. Коз'якова, С. Князєва, О. Костенка, В. Кравченка, Д. Сергєєвої, Д. Соколова, Р. Степанюка, О. Федосової, М. Хавронюка, О. Яшука та інших.

Однак, багато проблем потребують подальшого опрацювання, тобто, їх визначення та вирішення не тільки відповідає інтересам науки, але і задовольняє відповідні потреби практики.

Мета статті. Метою статті є комплексне дослідження особливостей розслідування кримінальних правопорушень у бюджетній сфері, визначення методичних підходів до виявлення й фіксації доказів, а також аналіз міжнародного досвіду та сучасних практик протидії кримінальним правопорушенням у бюджетній сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ефективний захист бюджетних ресурсів є одним з ключових елементів фінансової безпеки будь-якої держави. З огляду на війну, масштабне міжнародне фінансування, швидкі та великі бюджетні перерозподіли, українська бюджетна система стає особливо вразливою до кримінальних посягань. У таких умовах роль правоохоронних органів у забезпеченні законності у бюджетній сфері значно зростає.

Кримінальні правопорушення у бюджетній сфері характеризуються складним механізмом вчинення, прихованим характером та високим рівнем організованості. Саме тому їх розслідування потребує поєднання криміналістики, фінансового аналізу, аудиту, економіки та інформаційних технологій.

Бюджетні кримінальні правопорушення характеризуються високою латентністю. За даними Держаудитслужби, у 2023–2024 рр. аудитори виявили порушення у сфері використання бюджетних коштів на суму понад 52 млрд грн, з яких значна частина має ознаки кримінальних правопорушень [3]. Особливість полягає у тому, що: порушення часто виявляються не правоохоронними органами, а органами державного фінансового контролю; значна частина доказів існує в електронному вигляді; у правопорушеннях бере участь коло службових осіб, пов'язаних між собою службовими та приватними стосунками; застосовуються фіктивні підприємства та договори; має місце технічне поділення правопорушення на кілька епізодів, що ускладнює доказування умислу.

Бюджетні правопорушення – це діяння, що посягають на порядок формування, розподілу та використання бюджетних коштів, передбачених державним або місцевими бюджетами. До характерних ознак належать: особливий об'єкт посягання – державні фінанси, бюджетні ресурси; спеціальний суб'єкт – службові особи розпорядників бюджетних коштів, керівники державних підприємств, учасники державних закупівель; високий рівень прихованості – правопорушення маскуються під легітимні операції; необхідність глибокого фінансового аналізу – без експертизи неможливо встановити факт перевищення вартості, збитків чи неефективності.

Розслідування бюджетних правопорушень має спиратися на міжнародні стандарти: Конвенція ООН проти корупції (UNCAC); Керівні принципи INTOSAI щодо аудиту державного сектору; Національні антикорупційні стратегії ЄС і Ради Європи [4]. Зокрема, важливим є використання: ризик-орієнтованого підходу (Risk-Based Approach); цифрового аудиту та аналітики даних; обміну інформацією між слідчими органами, аудиторами, антикорупційними структурами.

Правове регулювання протидії кримінальним правопорушенням у бюджетній сфері в Україні охоплюється наступною нормативною базою.

До кримінальних правопорушень у бюджетній сфері належать: привласнення, розтрата або заволодіння майном шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191 КК України); зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК); службове підроблення (ст. 366 КК); ухи-

лення від виконання бюджетного законодавства, нецільове використання бюджетних коштів (ст. 210 КК); порушення законодавства про публічні закупівлі (ст. 164-14 КУпАП та пов'язаний комплекс кримінальних складів); легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом (ст. 209 КК). Більшість таких кримінальних правопорушень мають складний об'єкт посягання – економічні інтереси держави, бюджетні ресурси, фінансову безпеку. Зміст механізмів посягання часто пов'язаний зі схемами: завищення вартості робіт або товарів; фіктивних договорів; перерахування бюджетних коштів на підконтрольні підприємства; маніпуляцій у системі публічних закупівель; використання фіктивних актів виконаних робіт [5, с. 30–44].

Кримінальний процесуальний кодекс України визначає: процедури отримання фінансових документів, порядок призначення експертиз, особливості арешту рахунків, застосування негласних слідчих (розшукових) дій.

Бюджетний кодекс України визначає: порядок розподілу бюджетних коштів, механізм субвенцій і дотацій, рівні відповідальності розпорядників коштів.

Закон України «Про публічні закупівлі» містить правові рамки, що визначають допустимі дії під час закупівель, і одночасно формує критерії незаконності.

Окрім цього, слід зазначити Закони України «Про НАБУ», «Про запобігання корупції», «Про Рахункову палату», інші акти.

Класифікацію кримінальних правопорушень у бюджетній сфері можливо здійснити:

- За способом вчинення (привласнення або розтрата коштів (фіктивні контракти, завищення вартості робіт), нецільове використання (зміна призначення без законних підстав), зловживання під час публічних закупівель: картельні змови, «торги для своїх», змови з підрядниками, фіктивні підряди / субпідряди, підробка звітності, актів виконаних робіт, кошторисів, зловживання під час розподілу гуманітарної допомоги або міжнародної фінансової підтримки, монополізація тендерних процедур) [6].

- За суб'єктом (службові особи органів державної влади і місцевого самоврядування; керівники державних підприємств; директори приватних компаній – учасників закупівель; аудитори, експерти, які сприяють у прикритті незаконних дій).

- За стадією бюджетного процесу (формування бюджету (завідомо неправдиві бюджетні запити), розподіл коштів (внесення неправомірних змін, формування «ручних» програм), використання коштів (незаконні закупівлі, розтрата), складання та подання звітності).

Типові механізми вчинення кримінальних правопорушень у бюджетній сфері:

- Завищення вартості товарів чи послуг (найпоширеніша схема: створення видимості конкуренції на торгах; залучення підконтрольних підприємств; завищення ціни (зазвичай на 20–60%); розподіл «надлишкових» коштів між учасниками).

- Фіктивні роботи або товари (кримінальні правопорушення цього типу включають: складання актів виконаних робіт без фактичного їх виконання; використання підставних субпідрядників; «паперові» поставки товарів).

- Службовий змова з перевіряючими (типові форми: погодження кошторисів, що завищують потреби; перекручення результатів аудиту; приховування невідповідностей).

- Використання посередників для виведення коштів (створюється ланцюг: реальний підрядник → фіктивний субпідрядник → зняття готівки → розподіл коштів).

- Картельні зговори в закупівлях (Виявляються через: однакові IP-адреси учасників торгів, подання документів одною особою, синхронні цінові пропозиції).

Після отримання інформації про можливі зловживання слідчий проводить: аналіз аудиторських матеріалів (часто саме Держаудитслужба передає матеріали з ознаками кримінального правопорушення), витребування документації (кошторисів, актів, результатів тендерів, договорів, платіжних доручень), тимчасовий доступ до речей і документів, у тому числі з електронних систем, огляд місця події,

який може включати огляд об'єктів будівництва, перевірку фактичного виконання робіт тощо, допит службових осіб та свідків, включно з бухгалтерами, керівниками підприємств, членами тендерних комітетів. Важливо забезпечити невідкладність слідчих дій, оскільки електронна документація може бути змінена або знищена [7].

Особливості доказування у кримінальних провадженнях щодо бюджетних правопорушень полягають у складності встановлення умислу, оскільки службові особи можуть посылатися на: складність процедур, дефіцит часу, технічні помилки, а слідство повинно довести саме умисний характер дій.

Для цього використовуються: електронні листування; протоколи службових нарад; свідчення працівників установи; експертиза відповідності рішень вимогам закону. При цьому вилучаються договори, акти виконаних робіт, кошториси, бухгалтерські книги, листування, банківські документи. Правильність фіксації документів має вирішальне значення для подальших експертиз.

Арешт майна та рахунків застосовується для збереження речових доказів, забезпечення відшкодування збитків. Серед інструментів: арешт депозитів, арешт майна підрядників, заборона реєстраційних дій.

Негласні слідчі (розшукові) дії застосовуються для фіксації передачі неправомірної вигоди, встановлення зв'язків між учасниками кримінального правопорушення, документування змови.

Ключове значення має судово-економічна експертиза для обчислення розміру шкоди, оцінки ефективності операцій, підтвердження неекономічності рішень посадовців. Проведення судової економічної експертизи є важливим елементом розслідування. Експерти встановлюють: розмір збитків; обґрунтованість вартості робіт і послуг; відповідність бухгалтерського обліку; наявність фіктивних операцій; зв'язок між бюджетними платежами та реальними господарськими операціями [8].

При проведенні фінансово-економічної експертизи експерти встановлюють: ринкову вартість товарів/робіт; економічну обґрунтованість витрат; розмір збитків державі; відповідність процедур закупівель. Проблемними питаннями визнаються при цьому: дефіцит експертів; тривалі строки експертиз; відсутність єдиної методики. Тривалі експертизи (строки можуть тривати 6–18 місяців) проводяться через складність експертиз.

Запровадження єдиної методики економічних експертиз, що допоможе зменшити розбіжності у висновках експертів та підвищити об'єктивність рішень судів безумовно сприяє удосконаленню процесів розслідування кримінальних правопорушень у бюджетній сфері.

Важливою частиною процесу доказування є аналіз та використання цифрових доказів, оскільки бюджетні операції часто здійснюються через: Prozorro (тендерна документація); Єдине веб-портал використання публічних коштів (Є-data); Kazna-Info / інформаційні системи Казначейства; Системи бухгалтерського обліку. Отримання даних з цих систем має відбуватися шляхом: тимчасового

доступу; вилучення серверів або носіїв інформації; копіювання інформації із застосуванням криміналістичних програм (EnCase, FTK Imager) [9]. Забезпечення достовірності цифрових доказів є важливим для подальшої судової перспективи. Високий рівень протидії виявляється у приховуванні документів, знищенні електронних даних, впливі на свідків, тиску на аудиторів. Недостатня інтеграція ІТ-систем потребує інтеграції ProZorro, системи електронної звітності, баз Міноборони, системи «Є-Data», банківських даних. Необхідним є створення та розвиток спеціальних аналітичних центрів (державний центр forensic-аналізу, єдина база ризикових контрагентів). Аналіз закупівель потребує автоматизації шляхом застосування алгоритмів виявлення аномалій, штучного інтелекту для аналізу ризиків, мережевого аналізу зв'язків між контрагентами.

Міжнародна правова допомога необхідна у випадках переказу коштів за кордон, використання офшорних компаній, закупівель імпортованих товарів. Проте, міжнародні труднощі складають тривалі терміни виконання запитів та складність виявлення бенефіціарів у офшорах.

Організаційно-процесуальні особливості роботи слідчого полягають у взаємодії з антикорупційними органами компетентними у бюджетних правопорушеннях, корупційних схемах за участю високопосадовців, справах з ознаками діяльності організованих груп та злочинних організацій.

Державна аудиторська служба (ДАСУ) виявляє порушення під час ревізій, надає аудиторські довідки, є джерелом даних для слідства. Діяльність НАЗК важлива для аналізу декларацій посадовців, встановлення конфлікту інтересів, виявлення невідповідності доходів. Важливо створити постійні міжвідомчі групи, швидкі механізми обміну інформацією з метою розвитку міжвідомчої взаємодії.

Прокуратура здійснює процесуальне керівництво, погодження клопотань, участь у слідчих (розшукових) діях.

Проблеми досудового розслідування полягають у нестачі фахових кадрів (недостатня кількість слідчих, що володіють економічними знаннями; відсутність системних навчальних програм). Тому, на належному рівні повинне проводитися підвищення кваліфікації слідчих, яке має охоплювати фінансовий аналіз, податкове право, цифрову криміналістику.

Висновки. Кримінальні правопорушення у бюджетній сфері включають одну з найбільш складних категорій, що потребують спеціальних знань у галузях фінансів, економіки, аудиту та інформаційних технологій. Ефективність їх розслідування можлива лише за умови: вдосконалення нормативної бази; розвитку експертних інституцій; підвищення компетентності слідчих; інтеграції інформаційних систем; посилення співпраці правоохоронних органів з аудитором та аналітиками.

З урахуванням масштабів бюджетних потоків і воєнного стану питання належного контролю та кримінального переслідування зловживань набувають особливого значення для стабільності державних фінансів та довіри суспільства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III (станом на 2025 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 19.06.2025).
2. Кравченко В. Бюджетні правопорушення: економіко-правовий аспект. Фінансове право. 2022. № 4. С. 15–26.
3. Державна аудиторська служба України. Звіт про результати державного фінансового контролю за 2023 рік. Київ, 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: 19.06.2025).
4. United Nations Convention against Corruption. Vienna : United Nations Office on Drugs and Crime, 2019. URL: https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf?utm_source=chatgpt.com (дата звернення: 19.06.2025).
5. Герасименко С. Корупційні ризики у сфері публічних закупівель. Антикорупційний вісник. 2023. № 12. С. 30–44.
6. Prozorro. Аналітичний портал електронних закупівель. URL: <https://prozorro.gov.ua> (дата звернення: 19.06.2025).
7. Національне антикорупційне бюро України. Аналітичний огляд розслідувань у бюджетній сфері. Київ, 2023. URL: <https://reports.nabu.gov.ua/investigations/> (дата звернення: 19.06.2025).
8. Судово-економічна експертиза : методичні рекомендації. Київ : Міністерство юстиції України, 2021. URL: https://seu.in.ua/wp-content/uploads/2021/05/38_2021-Vh-vid-13.05.2021.pdf?utm_source=chatgpt.com (дата звернення: 19.06.2025).
9. National Institute of Standards and Technology (NIST). Digital Evidence Guidelines. Gaithersburg, MD, 2020. URL: https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/ir/2020/NIST.IR.8006.pdf?utm_source=chatgpt.com (дата звернення: 19.06.2025).

Дата першого надходження рукопису до видання: 21.09.2025
Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 20.10.2025
Дата публікації: 29.10.2025