

Інформаційна довідка
щодо проєкту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про
адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за
порушення законодавства з фінансових питань»
*(реєстр. № 15504 від 10.08.2026)**

***Анотація.** В інформаційній довідці аналізується доцільність внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за порушення законодавства з фінансових питань у контексті проєкту Закону України (реєстр. № 15504 від 10.08.2026).*

Проаналізовано відповідність запропонованих змін чинному адміністративно-деліктному законодавству про фінансовий контроль та бухгалтерський облік, визначено потенційні ризики правозастосування.

***Ключові слова:** адміністративна відповідальність, бухгалтерський облік, фінансова звітність, строки накладення стягнень, державний фінансовий контроль.*

Вступ

Ефективний державний фінансовий контроль та ведення належного бухгалтерського обліку є запорукою прозорості використання публічних ресурсів і стійкості економічної системи держави. Чинна редакція Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) передбачає загальний двомісячний строк накладення адміністративного стягнення (з дня вчинення правопорушення або його виявлення при триваючому характері) за порушення у сфері фінансової дисципліни (стаття 164-2 КУпАП). Під час проведення складних фінансових ревізій, аудиторських перевірок та збору доказової бази цей строк часто виявляється недостатнім, що призводить до закриття проваджень у справах про адміністративні правопорушення у зв'язку із закінченням строків, визначених статтею 38 КУпАП.

Метою проєкту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за порушення законодавства з фінансових питань» (реєстр. № 15504 від 10.08.2026) (далі – законопроєкт) є забезпечення невідворотності покарання за фінансові правопорушення, підвищення дієвості заходів державного фінансового контролю та формування належного рівня фінансової дисципліни.

Основна частина

Законопроєктом пропонується внести зміни до КУпАП стосовно збільшення строків притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, передбачені статтею 164-2 КУпАП, із двох місяців до одного року, а також підвищення штрафних санкцій за порушення законодавства з фінансових питань, а саме: із чинних 8–15 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (далі – НМДГ) (136–255 грн) до 50–70 НМДГ (850–1190 грн) за первинне порушення, та з 10–20 НМДГ (170–340 грн) до 60–80 НМДГ (1020–1360 грн) за повторне правопорушення протягом року.

Визнаючи необхідність зміцнення фінансової дисципліни, вважаємо за доцільне зазначити таке.

Питання удосконалення державного фінансового контролю вже було предметом аналітичної роботи Дослідницької служби Верховної Ради України і висловлені міркування будуть логічним продовженням попередніх напрацювань. Зокрема, було підготовлено Інформаційну довідку щодо (урядового) проєкту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за порушення законодавства з фінансових питань» (реєстр. № 15043 від 24.02.2026)¹ та Інформаційну довідку щодо (альтернативного до нього) проєкту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за порушення законодавства з фінансових питань» (реєстр. № 15043-1 від 09.03.2026)².

Обома згаданими законопроектами передбачалося підвищення адміністративних штрафів за порушення законодавства з фінансових питань. Зокрема, у проєкті № 15043 з 8–15 до 50–70 НМДГ за основне порушення, з 10–20 до 70–100 НМДГ – за повторне протягом року, тобто у 4–6 разів.

Водночас альтернативним згаданим проєктом закону № 15043-1 пропонувалося підвищити штрафні санкції з 8–15 до 25–35 НМДГ, а за повторне протягом року правопорушення – з 10–20 до 30–45 НМДГ. Тобто на відміну від попереднього законопроекту, йшлося про зростання санкцій приблизно у 2,5–3 рази.

Отже, досліджуваний законопроект відрізняється від попередніх тим, що він є певною мірою проміжним варіантом між помірним підвищенням санкцій (у 2,5–3 рази) та більш суворим (у 4–7 разів), передбаченими згаданими законодавчими ініціативами.

У цьому аспекті варто відзначити, що запропоновані законодавчі ініціативи спрямовані на розв'язання системної проблеми закриття проваджень у справах про адміністративні правопорушення за статтею 164-2 КУпАП у зв'язку із закінченням строків, визначених статтею 38 КУпАП. Отже, збільшення строку притягнення до відповідальності з двох місяців до одного року є виправданим заходом, оскільки збір належної доказової бази об'єктивно потребує значного часу. Відповідно вимагається і актуалізація штрафних санкцій, розмір яких не переглядався з 1996 року та аргументовано потребує змін відповідно до сучасних економічних умов.

Утім, така ситуація з непослідовністю градацій санкцій у сфері фінансових правопорушень, на нашу думку, пов'язана переважно з архаїчністю складу самого адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 164-2 КУпАП.

¹ Інформаційна довідка щодо проєкту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за порушення законодавства з фінансових питань» (реєстр. № 15043 від 24.02.2026). Дослідницька служба Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/law_judic_activ/inform_references-pravsud/77469.html

² Інформаційна довідка щодо проєкту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за порушення законодавства з фінансових питань» (реєстр. № 15043-1 від 09.03.2026). Дослідницька служба Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/law_judic_activ/inform_references-pravsud/77563.html

Це означає, що просте збільшення строків та розміру штрафів не розв'язує проблеми застарілого термінологічного апарату статті 164-2 КУпАП. Зокрема, поняття «розтрата» та «крадіжка» у сучасному праві відносяться до кримінальних правопорушень, а термін «безгосподарність» є оціночним.

Таким чином, передусім звертаємо увагу на те, що диспозиція статті 164-2 КУпАП сформульована із застосуванням категорій та термінології, які значною мірою відображають застарілу модель бухгалтерського обліку та фінансового контролю. Натомість базове законодавство у цій сфері зазнало суттєвих трансформацій.

Зокрема, чинна редакція Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» від 16 липня 1999 року № 996-XIV передбачає функціонування національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку, розроблених на основі міжнародних стандартів фінансової звітності і законодавства Європейського Союзу у сфері бухгалтерського обліку, використання електронного формату подання фінансової звітності тощо. Отже, зміст статті 164-2 КУпАП не відповідає сучасній системі бухгалтерського обліку та фінансової звітності.

У зв'язку з цим також доцільно зазначити, що компетенція органів державного фінансового контролю щодо притягнення посадових осіб до адміністративної відповідальності за статтею 164-2 КУпАП безпосередньо передбачена Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 року № 2939-XII.

Відповідно до його положень (наприклад, частини першої статті 2 тощо) коло суб'єктів державного фінансового контролю обмежується бюджетними установами, підприємствами державного сектору, одержувачами бюджетних коштів, користувачами державного або комунального майна, а також іншими суб'єктами лише у випадках, прямо передбачених законом. З огляду на це, стаття 164-2 КУпАП, яка розроблялася під однорідну й уніфіковану модель фінансового контролю, не є на сьогодні універсальною для випадків порушення фінансового законодавства, а застосовується органами Держаудитслужби виключно щодо підконтрольних їй об'єктів. Це актуалізує потребу розширення складів адміністративних правопорушень у фінансовій сфері, оскільки зміст статті 164-2 КУпАП характеризується правовою невизначеністю стосовно охоплення всього спектра сучасних форм, цифрових способів ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності.

До того ж, чинна редакція статті 164-2 КУпАП об'єднує в єдиному складі правопорушення діяння з істотно різним ступенем суспільної небезпеки: від процедурних затримок у поданні звітності до умисного викривлення фінансових показників або повної відсутності обліку. Таке безальтернативне застосування однакових санкцій за діяння різного характеру та ступеня небезпеки, ступеня вини й наслідків створює ризики непропорційного покарання за малозначні порушення.

Такий підхід суперечить і практиці Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) щодо пропорційності покарання. Зокрема, у справах «*Engel and*

Others v. the Netherlands»³ та «*Öztürk v. Germany*»⁴ ЄСПЛ установив критерії «автономного поняття кримінального обвинувачення», поширивши гарантії статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод на суворі адміністративні штрафи. Це означає, що суворі адміністративні штрафи за своєю суттю прирівнюються до кримінального обвинувачення («критерії Енгеля»).

Крім того, у рішеннях у справах «*Gradinger v. Austria*»⁵ та «*Mikhaylova v. Ukraine*»⁶ ЄСПЛ наголосив, що санкція повинна бути пропорційною тяжкості правопорушення та не становити надмірного індивідуального тягара.

Отже, відсутність у статті 164-2 КУпАП диференціації адміністративних стягнень порушує «справедливий баланс» між публічним інтересом і правами особи, що вимагає законодавчої градації складів правопорушень залежно від форми вини, наявності шкоди та масштабу діяння.

Доцільно зауважити, що в контексті дотримання конституційного принципу заборони зворотної дії закону в часі (стаття 58 Конституції України) підвищені розміри штрафних санкцій та оновлений річний строк притягнення до відповідальності мають поширюватися виключно на діяння, вчинені після офіційного набрання законом чинності. У зв'язку з цим, із метою забезпечення принципу правової визначеності та запобігання суперечливій правозастосовній практиці у прикінцевих та перехідних положеннях законопроекту доцільно чітко врегулювати порядок застосування нових норм до триваючих порушень, а також до незавершених проваджень, розпочатих до набрання чинності новими правилами.

Потреба у комплексному оновленні статті 164-2 КУпАП та розширенні складів адміністративних правопорушень зумовлена необхідністю приведення національного законодавства у відповідність до ключових актів права Європейського Союзу та міжнародних стандартів у сфері захисту публічних фінансів. Це узгоджується із вимогами Директиви (ЄС) 2017/1371 щодо запровадження ефективних, пропорційних і стримуючих санкцій для захисту публічних фінансів⁷. А також задля забезпечення гармонізації із законодавством Європейського Союзу (зокрема, директивами 2014/56/ЄС⁸, 2015/849⁹ та

³ Case of Engel and Others v. the Netherlands. Judgment. European Court of Human Rights. Application nos. 5100/71. 5101/71. 5102/71. 5354/72. 5370/72. 8 June 1976. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57479>

⁴ Case of Öztürk v. Germany (Article 50). Judgment (Just Satisfaction). European Court of Human Rights (Chamber). 23 October 1984 (Application no. 8544/79). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57552>

⁵ Case of Gradinger v. Austria. Judgment (Merits and Just Satisfaction). European Court of Human Rights (Chamber). 23 October 1995 (Application no. 15963/90). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57958>

⁶ Case of Mikhaylova v. Ukraine. Judgment (Merits and Just Satisfaction). European Court of Human Rights (Fourth Section). 6 March 2018 (Application no. 10644/08). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-181381>

⁷ DIRECTIVE (EU) 2017/1371 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017L1371>

⁸ Directive 2014/56/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 amending Directive 2006/43/EC on statutory audits of annual accounts and consolidated accounts. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/56/oj/eng>

⁹ DIRECTIVE (EU) 2015/849 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015L0849>

Фінансовим регламентом 2018/1046¹⁰) слід відмовитися від застарілих термінів і механізмів на користь сучасних стандартів аудиту й фінансового моніторингу з обов'язковим дотриманням принципу пропорційності відповідальності.

Варто зазначити, що держави Центральної та Східної Європи (Польща, Болгарія та Молдова) пройшли шлях відмови від застарілих пострадянських механізмів персонального штрафування бухгалтерів на користь сучасних європейських підходів регулювання фінансової звітності¹¹.

Зокрема, у Польщі повністю були відокремлені бухгалтерські та податкові правопорушення від загального адміністративного кодексу, а також чітко розмежовано процедурні помилки та фінансово-податкові правопорушення¹², а отже, польська модель змістила фокус із персонального покарання бухгалтера за технічні помилки на забезпечення фактичних надходжень до бюджету та стимулювання добровільного виправлення звітності.

Болгарія теж перейшла від особистої відповідальності бухгалтерів до квазікримінальної та адміністративної відповідальності юридичних осіб. Якщо порушення не завдало шкоди бюджету чи публічним інтересам, орган контролю обмежується письмовим попередженням без накладення штрафу¹³.

У Молдові також було скасовано практику подвійного штрафування, коли за один проступок одночасно притягалися до відповідальності і компанія, і бухгалтер, а отже, було проведено суттєву декриміналізацію формальних порушень бухгалтерського обліку, їх переведення у площину податкового адміністрування (фінансові санкції до компанії), зі звільненням найманих працівників від особистої адміністративної відповідальності¹⁴.

Висновки

Розглядуваний законопроект № 15504 сприяє розв'язанню проблеми системного уникнення відповідальності за фінансові порушення через брак часу на проведення перевірок. Водночас законопроект має переважно каральний характер і не супроводжується достатньою диференціацією правопорушень, що є обов'язковим для сучасного бухгалтерського обліку та фінансового аудиту.

Найбільші юридичні ризики пов'язані із широким описом складу правопорушення, правовою невизначеністю, можливістю непропорційного покарання за технічні помилки. Законопроект, на нашу думку, потребує доопрацювання в частині забезпечення перехідних положень і гарантій від

¹⁰ Regulation (EU, Euratom) 2018/1046 of the European Parliament and of the Council of 18 July 2018 on the financial rules applicable to the general budget of the Union, amending Regulations (EU) No 1296/2013, (EU) No 1301/2013, (EU) No 1303/2013, (EU) No 1304/2013, (EU) No 1309/2013, (EU) No 1316/2013, (EU) No 223/2014, (EU) No 283/2014, and Decision No 541/2014/EU and repealing Regulation (EU, Euratom) No 966/2012. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2018/1046/oj/eng>

¹¹ Promoting integrity through the reform of the administrative penalty system of Bulgaria. OECD Publishing, 2022. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/05/promoting-integrity-through-the-reform-of-the-administrative-penalty-system-of-bulgaria_15740ecb/1be9905a-en.pdf

¹² Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy. Dziennik Ustaw. 1999. Nr. 83. Poz. 930. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19990830930>

¹³ Promoting integrity through the reform of the administrative penalty system of Bulgaria. OECD Publishing, 2022. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/05/promoting-integrity-through-the-reform-of-the-administrative-penalty-system-of-bulgaria_15740ecb/1be9905a-en.pdf

¹⁴ Там само.

застосування нових, більш суворих правил до правопорушень, вчинених до набрання законом чинності.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*