

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

Навчально-науковий інститут «Інститут державного управління»

До захисту

В.о. завідувача кафедри

публічного управління та державної служби

к.держ.упр., доц. Набока Л.В.

/підпис/

ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня «магістр»

281 Публічне управління та адміністрування

28 Публічне управління та адміністрування

Виконавець

здобувач 2 курсу, групи ДПУА-23

Б. В. Цовма

Науковий керівник

к.держ.упр., доц.

Л. В. Набока

ЗМІСТ

| | |
|--|----|
| ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ..... | 3 |
| ВСТУП..... | 4 |
| РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ..... | 7 |
| 1.1 Зміст, принципи і напрями державного фінансового контролю..... | 7 |
| 1.2 Система державного фінансового контролю в Україні | 14 |
| РОЗДІЛ 2 СУЧАСНИЙ СТАН ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ | 23 |
| 2.1 Нормативно-правове забезпечення діяльності у сфері державного фінансового контролю | 23 |
| 2.2 Аналіз ефективності форм і методів організації державного фінансового контролю в органах влади України..... | 38 |
| РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ..... | 54 |
| 3.1 Удосконалення нормативно-правового забезпечення державного фінансового контролю | 54 |
| 3.2 Адаптація зарубіжного досвіду організації державного фінансового контролю в Україні | 60 |
| ВИСНОВКИ..... | 68 |
| ПЕРЕЛІК ДЖЕРЕЛ ПОСИЛАННЯ..... | 70 |

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

| | |
|-----------|---|
| АМКУ – | Антимонопольний комітет України |
| ДСФМ – | Державна служба фінансового моніторингу |
| НБУ – | Національний банк України |
| НКЦПФР – | Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку |
| РПУ – | Рахункова палата України |
| INTOSAI – | International Organization of Supreme Audit Institutions (англ.) – Міжнародна організація вищих органів аудиту |
| ISSAI – | International Standards of Supreme Audit Institutions (англ.) – Міжнародні стандарти вищих органів аудиту |

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Ефективна організація контролю за використанням бюджетних коштів є однією з ключових проблем у формуванні та використанні державного бюджету. Останнім часом це питання постійно перебуває на порядку денному засідань урядів, є предметом діяльності і зоною відповідальності значної кількості владних інституцій як в Україні, так і інших держав світу. Адже наявність достатньої кількості фінансових ресурсів забезпечує спроможність органів влади реалізувати державну політику і поступальний розвиток суспільства та окремих сфер його життєдіяльності. На результативність контролю впливає багато чинників, зокрема: раціональність організації роботи органів державної влади, якість нормативно-правового забезпечення щодо процедур і технологій здійснення контрольної діяльності, принципів, форм і методів проведення контролю, узгодженість дій суб'єктів контролю тощо. Тому обрана для дослідження тема, присвячена пошуку шляхів підвищення якості організації державного фінансового контролю в Україні, є актуальною, своєчасною і має значний теоретичний і практичний інтерес.

Багато українських учених та фахівців-практиків присвятили свої наукові праці дослідженню питань організації державного фінансового контролю в Україні, а саме: Борисенко Л. [1, 2], Гевлич Л., Тукіла К. [4], Гладченко Л., Сивульська Н., Волковський Є. [5], Гуренко Т. [6], Жадан Т. [9], Місюкевич Л. [17], Негода Ю [18], Прасюк В. [23, 24], Пустовіт Ю. [38], Сідор М. [40], Швець Н., Акритов А. [42], Шевченко І. [43] та інші. Значну кількість нормативно-правових актів розроблено в Україні для реалізації контрольно-наглядової діяльності у сфері фінансів, врегулювання бюджетних і міжбюджетних відносин, контролю їх якості й ефективності. Однак, не зважаючи на велику увагу науковців і практиків до проблем організації державного фінансового контролю, ці питання продовжують бути актуальними умовах децентралізації влади, розподілу функцій і повноважень, глобалізації та

інтеграції управлінських процесів.

Мета і завдання дослідження. Метою даної роботи є теоретичне обґрунтування та розробка практичних пропозицій щодо удосконалення організації державного фінансового контролю в Україні.

Для досягнення поставленої мети в роботі вирішуються такі *завдання*:

- визначити зміст, принципи і напрями державного фінансового контролю;
- дослідити систему державного фінансового контролю в Україні;
- проаналізувати нормативно-правове забезпечення діяльності органів влади у сфері державного фінансового контролю;
- оцінити ефективність форм і методів організації державного фінансового контролю в органах влади України;
- визначити основні напрями вдосконалення нормативно-правового забезпечення у сфері державного фінансового контролю;
- обґрунтувати пропозиції щодо адаптації зарубіжного досвіду з організації державного фінансового контролю в Україні.

Об'єктом дослідження є контроль у системі державного управління.

Предмет дослідження – організація державного фінансового контролю в Україні.

Методи дослідження. При підготовці магістерської роботи застосовано різноманітні загальнонаукові та спеціальні методи: проведено аналіз наукової літератури та законодавчих актів, що регулюють організацію державного фінансового контролю (для вивчення теоретичних основ і нормативно-правової бази), наукову абстракцію, індукцію та дедукцію (для поглиблення теоретичних засад функціонального забезпечення діяльності органів влади у сфері державного фінансового контролю), а також аналіз і синтез (для виділення ключових елементів системи контролю). Логічне узагальнення використано для визначення функцій і принципів державного фінансового контролю та розробки пропозицій.

Практичне значення отриманих результатів полягає у можливості

використання пропозицій для вдосконалення вітчизняного законодавства і забезпечення його гармонізації з міжнародними стандартами, що дозволить подолати дублювання функцій між органами влади, удосконалити координацію діяльності суб'єктів контролю для підвищення прозорості фінансової діяльності, результативності контрольних заходів і сприятиме збереженню державної власності та ефективному використанню бюджетних коштів.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

1.1 Зміст, принципи і напрями державного фінансового контролю

Етимологічний аналіз терміну «контроль» вказує на його походження з французької мови, яка поєднує елементи протидії та процесу виконання. Таким чином, «контроль» не лише включає процеси нагляду та перевірки, але й передбачає проактивне залучення для запобігання небажаних станів або фактів. Аналіз терміну «контроль» відповідно до Оксфордського словника англійської мови свідчить про три основні значення: перевірка та контроль, вимагання звітування, і стримування або направлення дій.

Поняття «фінансовий контроль», як відображено у вітчизняних дослідженнях, розглядається з позиції діяльності органів фінансового контролю як складової управління, системи спостереження та перевірки, а також як вид фінансової діяльності держави.

Контроль у широкому розумінні є процесом, спрямованим на забезпечення відповідності функціонування об'єкта управління прийнятним управлінським рішенням та успішне досягнення поставленої мети. Сутність контролю полягає у здійсненні цілеспрямованого впливу на об'єкти управління, що включає систематичний нагляд і спостереження за їх діяльністю для виявлення відхилень від встановлених норм, правил, вимог або завдань у процесі їх виконання [15].

Фінансовий контроль є комплексною і цілеспрямованою фінансово-правовою діяльністю органів фінансового контролю, їх підрозділів чи представників, а також осіб, уповноважених здійснювати контроль, і базується на положеннях актів чинного законодавства. Його сутність полягає у

встановленні фактичного стану справ на підконтрольному об'єкті щодо його фінансово-господарської діяльності, забезпечуючи дотримання законності, фінансової дисципліни і раціональності у формуванні, розподілі, володінні, використанні та відчуженні активів з метою ефективного соціально-економічного розвитку усіх суб'єктів фінансових правовідносин. Фінансовий контроль включає перевірку господарських і фінансових операцій на їх достовірність, законність, доцільність і ефективність [15].

Основним завданням державного контролю є підвищення ефективності органів влади у захисті інтересів держави та суспільства в цілому за рахунок збільшення відповідальності цих органів та їхніх посадових осіб за виконання покладених на них обов'язків. Державний контроль здійснюється від імені держави спеціальними контрольними органами, що не мають інших функцій, та поділяється на різні види, серед яких ключове значення, на думку дослідників, має державний фінансовий контроль.

В. М. Прасюк характеризує поняття державний фінансовий контроль як «регламентовану спеціальними нормами права публічну діяльність, здійснювану органами публічного адміністрування, в тому числі спеціалізованими державними органами фінансового контролю, спрямовану на забезпечення законності, раціональності, ефективності управління (формування, розподілу, використання, розпорядження) публічними фінансовими ресурсами, з метою виявлення, усунення та запобігання фінансових правопорушень у найбільш дієвий спосіб» [23].

Також, відповідно до Проекту Закону України «Про основні засади діяльності органів державного фінансового контролю», поняття «державний фінансовий контроль» визначається як урядовий контроль, здійснюваний органами державного фінансового контролю з метою забезпечення законного, ефективного, економного та результативного управління та використанням державних ресурсів суб'єктами контролю, а також спрямований на попередження, виявлення та усунення порушень фінансово-бюджетної дисципліни.

Аналіз наукової літератури свідчить, що переважно поняття «державний фінансовий контроль» може розглядатися у трьох основних аспектах, відповідно до яких теоретичні концепції групуються наступним чином: як функція державного управління, як діяльність органів державної влади та управління та як система економічних відносин, контрольних дій, спостереження і перевірки. Зважаючи на це, державний фінансовий контроль є сукупністю форм, методів та інструментів контролю, за допомогою яких органи державного фінансового контролю отримують інформацію про фактичний стан справ щодо процесів формування, розподілу і використання державних фінансових ресурсів на всіх рівнях державного сектору економіки [42] та у діяльності установ і організацій публічної сфери.

Зібрана інформація порівнюється з цільовими або нормативними вимогами, визначаються розміри і причини виявлених відхилень та вживаються заходи для їх усунення, недопущення і попередження в майбутньому. Це сприяє підвищенню ефективності підготовки, ухвалення та реалізації управлінських рішень у сфері управління державними фінансовими ресурсами [9, с. 161–168].

Контроль базується на положеннях чинного фінансового законодавства і спрямований на визначення фактичної законності фінансово-господарської діяльності на об'єкті спостереження. Основна мета контролю полягає у забезпеченні дотримання фінансової дисципліни. Крім того, він орієнтований на оцінку раціональності у процесах формування, розподілу, володіння, використання та відчуження активів [4].

Фінансовий контроль передбачає перевірку господарських і фінансових операцій з точки зору їх достовірності, законності, доцільності та ефективності. Науковці визначають державний фінансовий контроль як різновид фінансового контролю, який здійснюється відповідними органами державного фінансового контролю. Цей контроль обмежується сферою, що стосується державної власності та державних коштів, і полягає в установленні фактичного стану справ щодо дотримання вимог чинного законодавства на об'єкті

спостереження, який розпоряджається державним майном і коштами [42].

Організація і здійснення державного фінансового контролю відбувається на основі певних принципів. Зокрема, В. М. Прасюк [24] пропонує таке визначення поняття «принципи державного фінансового контролю»: це теоретично обґрунтовані та нормативно закріплені правові, процесуальні й організаційні основи здійснення публічного фінансового контролю, які визначають його загальну спрямованість, а також керівні засади, на яких ґрунтується специфіка контрольної діяльності органів публічного адміністрування.

Принципи державного фінансового контролю конкретизують характерні особливості контролю в системі управління, ґрунтуються на його закономірностях і служать конкретним виразом їхньої дії. Вони повинні відповідати таким вимогам, як об'єктивність, визначеність, стійкість, конкретність та взаємозв'язок з іншими принципами. Варто зазначити, що державний фінансовий контроль, будучи елементом фінансової діяльності держави, зумовлений її особливостями, включаючи властиві їй принципи, на яких базується процес контрольної діяльності органів публічного адміністрування, адаптовані до функції контролю.

У наукових колах можна спостерігати спроби формування системи принципів державного фінансового контролю. Окремі науковці виділяють різні групи принципів, пропонують їх класифікацію, однак поки що відсутній уніфікований підхід до їхнього визначення.

Наприклад, В.Ф. Максимова [15, с. 65–71] виокремлює низку загальних, загальносистемних, етичних принципів організації та здійснення фінансового контролю. До основних принципів здійснення державного фінансового контролю дослідниця пропонує відносити: законність, обов'язковість, стратегічну спрямованість, неупередженість, всебічність (всеосяжність), системність, плановість, регулярність (своєчасність), конкретність, економічність, гласність (з дотриманням державної, службової, комерційної та іншої таємниці, що охороняється законом), та дієвість.

Деякі сучасні науковці окремо виділяють принципи організації та принципи здійснення державного фінансового контролю. На їхню думку, принципи організації державного фінансового контролю включають [7, с. 19]: розмежування місця, ролі, завдань і функцій органів державного фінансового контролю відповідно до законодавства; функціональну, організаційну, персональну й фінансову незалежність органів державного фінансового контролю та їх посадових осіб від підконтрольних об'єктів; координацію діяльності органів державного фінансового контролю з метою попередження дублювання у їх роботі та забезпечення єдиної системи державного фінансового контролю на всіх рівнях державної влади.

А основні принципи здійснення державного фінансового контролю включають: законність, обов'язковість, незалежність, об'єктивність, стратегічна спрямованість, неупередженість, гласність (з дотриманням державної, службової, комерційної та іншої таємниці, що охороняється законом), всебічність (всеосяжність), системність, плановість, регулярність (своєчасність), конкретність, економічність та дієвість.

Аналізуючи джерела та напрацювання різних науковців можна зробити висновок, що серед принципів державного фінансового контролю такі принципи, як законність, гласність, об'єктивність, незалежність, системність та ефективність повторюються доволі часто. Слід зауважити, що цей перелік принципів зустрічається також при вивченні основоположних засад будь-якої галузі права або діяльності, насамперед державної. Отже, можна констатувати, що зазначені основні засади складають загальний перелік принципів, характерних для будь-якої правової діяльності, процесу тощо, зокрема, властиві для організації та здійснення державного фінансового контролю [24].

Інші принципи, які виокремлюються вченими, належать до окремих характеристик організації та здійснення державного фінансового контролю. Наприклад, моральні й етичні принципи, компетентність, професіоналізм і відповідальність відносять до принципів діяльності суб'єктів державного фінансового контролю. Водночас принцип гласності часто розглядають як

синонім принципу публічності, а принцип неупередженості ототожнюють із принципом об'єктивності. Принцип конфіденційності суперечить принципу публічності, а принцип розподілу контрольних повноважень входить до складу принципу системності. Рівнозначними за змістом можуть бути принципи регулярності, систематичності, періодичності та постійності [24].

Державний сектор відіграє значну роль в економічному розвитку суспільства, що включає постійне формування та накопичення державного бюджету, а також удосконалення нормативно-законодавчої бази. У зв'язку з цим необхідний постійний державний фінансовий контроль, як зовнішній, так і внутрішній, для забезпечення [6]:

- формування коштів державного бюджету та їх ефективного використання;
- формування і використання коштів загальнодержавних цільових і позабюджетних фондів;
- дотримання фінансової дисципліни;
- дотримання вимог чинного законодавства;
- збереження державного майна;
- стану та достовірності даних бухгалтерського обліку і фінансової звітності в міністерствах, органах виконавчої влади, бюджетних установах і суб'єктах господарювання державного сектору.

Державний фінансовий контроль в Україні здійснюється не лише Державною аудиторською службою України, а й іншими органами, такими як Верховна Рада України, Рахункова палата, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, Казначейська служба України та інші. Кожен з цих органів має визначені завдання, обов'язки та права.

Отже, державний фінансовий контроль є важливою функцією управління, оскільки він є інструментом реалізації фінансової політики держави. Він забезпечує процес формування і ефективного використання фінансових ресурсів держави для досягнення визначених цілей у сфері фінансів [43].

Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України «Про

схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022-2025 роки та плану заходів з її реалізації» [36], основними напрямками діяльності державного фінансового контролю є:

- посилення контролю у найбільш ризикових сферах фінансової діяльності;
- забезпечення ефективної міжвідомчої взаємодії в процесі здійснення фінансового контролю;
- зміцнення інституційної спроможності органів Держаудитслужби на центральному, регіональному та місцевому рівнях.

Ці напрями спрямовані на підвищення ефективності державного фінансового контролю шляхом концентрації зусиль на сферах з найбільшими ризиками, покращення координації між різними відомствами та посилення спроможності контролюючих органів виконувати свої функції на всіх рівнях державного управління.

Державний фінансовий контроль, незалежно від того, якими органами він здійснюється, повинен ґрунтуватися на принципі єдності системи, що включає єдину методологічну та правову базу. Відтак, необхідно розвивати конституційну норму, яка регламентує механізм взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади, а також систем фінансування на державному і регіональному рівнях [2]. Це передбачає удосконалення механізмів державного та регіонального фінансового контролю, а також чітке визначення відповідальності органів державного фінансового контролю та посадових осіб за порушення законодавства у сфері контролю.

Отже, державний фінансовий контроль є складною фінансово-правовою діяльністю, що базується на законодавчих нормах та забезпечує дотримання законності, фінансової дисципліни та раціонального використання державних ресурсів. Він включає перевірку фінансових операцій на їх достовірність, законність, доцільність і ефективність. Поняття «державний фінансовий контроль» визначається як урядовий контроль, спрямований на забезпечення законного, ефективного та економного управління та використанням

державних ресурсів. Він спрямований на попередження, виявлення та усунення порушень фінансово-бюджетної дисципліни.

У системі державного фінансового контролю вирізняють такі принципи, як законність, гласність, об'єктивність, незалежність, системність та ефективність, що є загальними для будь-якої правової діяльності. До інших принципів відносяться моральні, етичні, професійні та відповідальність суб'єктів контролю.

Основними напрямками діяльності державного фінансового контролю є посилення контролю у ризикових сферах, забезпечення міжвідомчої взаємодії та зміцнення інституційної спроможності органів державної влади у цій сфері. Ці напрями спрямовані на підвищення ефективності та результативності фінансового контролю в Україні.

1.2 Система державного фінансового контролю в Україні

Суб'єкти державного фінансового контролю – це органи державної влади та управління, такі як Рахункова палата України, Міністерство фінансів України, Державна аудиторська служба України, Державна казначейська служба України, Державна податкова служба України, обласні державні адміністрації, міські державні адміністрації в м. Києві, районні державні адміністрації, виконавчі органи місцевих рад тощо. Ці суб'єкти спрямовують свої контрольні дії на об'єкти контролю, діючи на підставі законодавчих актів та встановлених повноважень. Особливістю суб'єктів контролю є те, що вони можуть одночасно бути й об'єктами контролю для інших органів. Система органів державного фінансового контролю зображена на рис. 1.1.

В Україні зовнішній державний фінансовий контроль здійснює Рахункова палата України. Її повноваження поширюються на діяльність громадських об'єднань, недержавних фондів та інших недержавних некомерційних

організацій, якщо вони отримують або використовують кошти державного бюджету чи державну власність. Служби внутрішнього державного контролю створюються всередині окремих відомств і організацій, тоді як зовнішні контрольні служби не є частиною організаційної структури установ, що перевіряються.



Рисунок 1.1 – Система органів державного фінансового контролю України [1]

Об'єктом державного фінансового контролю є діяльність, пов'язана з використанням фінансових ресурсів. Основні цілі державного фінансового контролю полягають у запобіганні фінансовим правопорушенням та притягненні винних до відповідальності у разі їх вчинення. Відповідно, завдання державного фінансового контролю охоплюють забезпечення законності, ефективності та фінансової дисципліни у державі.

Рахункова палата є вищим органом фінансового парламентського контролю України. Вона була створена Верховною Радою України у 1996 році, відповідно до вимог Конституції України, Бюджетного кодексу України та

Лімської декларації керівних принципів контролю.

Статус Рахункової палати визначений Законом України «Про Рахункову палату». У статті 1 цього закону наведено правове регулювання поняття Рахункової палати України, загальні положення щодо її створення та підзвітності, форму організації діяльності та місцезнаходження.

Створення Рахункової палати стало результатом демократичних перетворень, що відбулися в країні. Вона призначена для сприяння законному використанню коштів державного бюджету, виконанню економічних і соціальних програм, утвердженню моральних принципів суспільства, усуненню передумов для розвитку тіньової економіки та корупції, зменшенню соціальної напруги та покращенню соціального клімату в суспільстві. Це досягається шляхом виконання функцій фінансового контролю бюджетних процесів в Україні та контролю за використанням коштів Державного бюджету [15].

Рахункова палата має необмежений доступ до всіх документів, пов'язаних з управлінням фінансовими і матеріальними ресурсами, і має право вимагати від підконтрольних об'єктів будь-яку необхідну їй інформацію.

Міністерство фінансів України (далі – Мінфін) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Мінфін є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що відповідає за формування та реалізацію державної фінансової та бюджетної політики, політики у сфері державного пробірною контролю, бухгалтерського обліку та аудиту [28].

Державна аудиторська служба України (далі – Держаудитслужба) також є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів. Цей орган відповідає за формування та реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю. Держаудитслужба та її міжрегіональні територіальні органи є юридичними особами публічного права, мають печатки із зображенням Державного Герба України, власні бланки та рахунки в органах Державної казначейської служби України [38].

Державна аудиторська служба України виконує функції державного фінансового контролю, який охоплює ключові аспекти управління фінансовими ресурсами держави. Одним із головних напрямів її діяльності є контроль за виконанням функцій управління об'єктами державної власності, що передбачає ефективне використання та збереження державного майна. Особливу увагу приділяється цільовому та ефективному використанню коштів державного і місцевих бюджетів, зокрема при здійсненні витрат, пов'язаних із виконанням державних і регіональних програм [40].

Державна аудиторська служба також контролює процес використання та своєчасного повернення кредитів (позик), одержаних під державні або місцеві гарантії, що є ключовим елементом забезпечення стабільності державних фінансів. Достовірність визначення потреби в бюджетних коштах під час складання планових бюджетних показників підлягає ретельному аналізу, що сприяє належному плануванню та розподілу бюджетних ресурсів.

Одним з органів спеціальної компетенції у сфері фінансового контролю є *Державна податкова служба України*. Основними її завданнями є контроль за своєчасністю подання платниками податків та єдиного внеску звітності, повнотою і достовірністю нарахування та сплати податків і зборів, митних та інших платежів, а також дотриманням податкового, митного законодавства і законодавства щодо трансфертного ціноутворення. Завдяки виконанню таких контрольних функцій, Державна податкова служба виступає одним із ключових органів, відповідальних за наповнення Державного бюджету України [40].

Цей орган є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується через Міністерство фінансів України. Державна податкова служба реалізує державну податкову політику, забезпечує адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та здійснює контроль за дотриманням відповідного законодавства. До основних завдань служби також належить боротьба з правопорушеннями в процесі застосування податкового та митного законодавства, забезпечення дотримання строків здійснення розрахунків в іноземній валюті, контроль за

обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, а також за наявністю ліцензій на здійснення видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню.

Контрольні функції Державної податкової служби мають різноманітний характер і поділяються на кілька ключових груп. По-перше, це податковий контроль, який охоплює всі аспекти нарахування та сплати податків і зборів. По-друге, це повноваження щодо забезпечення здійснення контрольних функцій, що включають адміністративні та організаційні заходи для ефективного функціонування системи податкового контролю. По-третє, це внутрішній фінансовий аудит, який забезпечує дотримання нормативно-правових актів і процедур всередині самої системи державного фінансового контролю.

Державна казначейська служба України в системі органів державного фінансового контролю, виконує функції контролю та моніторингу використання державних фінансових ресурсів. Одним з основних напрямів діяльності казначейства є забезпечення ведення бухгалтерського обліку всіх надходжень і витрат державного та місцевих бюджетів, а також складання і подання фінансової та бюджетної звітності. Крім того, цей орган здійснює контроль за відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів показникам бюджетного розпису та зарахуванням надходжень до бюджету [40].

Державна казначейська служба здійснює моніторинг відповідності взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками коштів бюджетним асигнуванням та паспортам бюджетних програм, що особливо актуально при застосуванні програмно-цільового методу у бюджетному процесі. Важливою функцією є контроль за відповідністю платежів узятим бюджетним зобов'язанням і бюджетним асигнуванням, а також дотриманням правил валютного контролю під час операцій з використанням бюджетних коштів в іноземній валюті. Особливу увагу приділяється контролю за дотриманням порядку проведення лотерей з використанням електронних систем у режимі реального часу.

Казначейство також здійснює нагляд за закупівлею товарів, робіт і послуг

за державні кошти в рамках розрахунково-касового обслуговування розпорядників і одержувачів бюджетних коштів. Крім того, служба веде облік касового виконання Державного бюджету, складає звіти про стан його виконання та здійснює взаємні розрахунки між державним і місцевими бюджетами. Ще одним аспектом діяльності є ведення бази даних щодо мережі розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, складання звітності про виконання державного, місцевих і зведеного бюджетів, а також подання цієї інформації органам законодавчої і виконавчої влади та місцевим фінансовим органам.

Державна казначейська служба виконує контроль за дотриманням розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів вимог законодавства у сфері державних закупівель, особливо в частині наявності, відповідності та правильності оформлення документів. Завдяки своїм повноваженням цей орган здійснює попередній та поточний фінансовий контроль, що є ключовою характеристикою його діяльності. Такий контроль дозволяє уникати порушень у бюджетних установах і забезпечувати ефективно та законне використання бюджетних ресурсів.

Державна служба фінансового моніторингу України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого координується через Міністерство фінансів України та спрямовується на реалізацію державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, а також фінансуванню тероризму та розповсюдженню зброї масового знищення. Основна діяльність цього органу зосереджена на збиранні, обробці та аналізі інформації, яка стосується фінансових операцій, підозрілих щодо можливого зв'язку з фінансовими злочинами [40].

Основними завданнями Держфінмоніторингу є:

- реалізація державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення;
- внесення пропозицій на розгляд Міністру фінансів щодо

забезпечення формування державної політики в зазначених сферах;

- збирання, оброблення та проведення аналізу (операційного і стратегічного) інформації про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу, а також інших операцій або даних, пов'язаних із підозрою в легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, або фінансуванні тероризму чи розповсюдження зброї масового знищення;

- забезпечення функціонування та розвитку єдиної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації злочинних доходів, фінансуванню тероризму та розповсюдженню зброї масового знищення;

- проведення національної оцінки ризиків;

- налагодження співпраці, взаємодії та інформаційного обміну з державними органами, Національним банком, компетентними органами інших країн та міжнародними організаціями, які працюють у сфері запобігання та протидії легалізації злочинних доходів, фінансуванню тероризму та поширенню зброї масового знищення;

- забезпечення представництва України в міжнародних організаціях з питань запобігання та протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та поширенню зброї масового знищення.

Л. М. Борисенко вважає, що оцінка сучасного стану державного фінансового контролю в Україні виявляє тенденцію до створення вертикально централізованої системи контролюючих органів [2]. Однак такий підхід не забезпечує достатньої гнучкості та оперативності системи. Державний фінансовий контроль повинен функціонувати як постійно діюча система з регулярним і всебічним моніторингом державних ресурсів. За результатами проведених досліджень, дослідник дійшов до висновку, що основними компонентами, які забезпечують стійке функціонування та виконання завдань державного фінансового контролю, є: нормативно-правова база, органи, що здійснюють державний фінансовий контроль, а також органи, які застосовують певні форми і методи контролю. Особливістю цієї системи є можливість виокремити і реально оцінити стан основних бюджетно-ринкових елементів,

що піддаються трансформації, та взаємовідносини нової соціально-економічної системи, а також знайти шляхи їх ефективнішої взаємодії. Така система елементів державного фінансового контролю наведена на рис. 1.2.

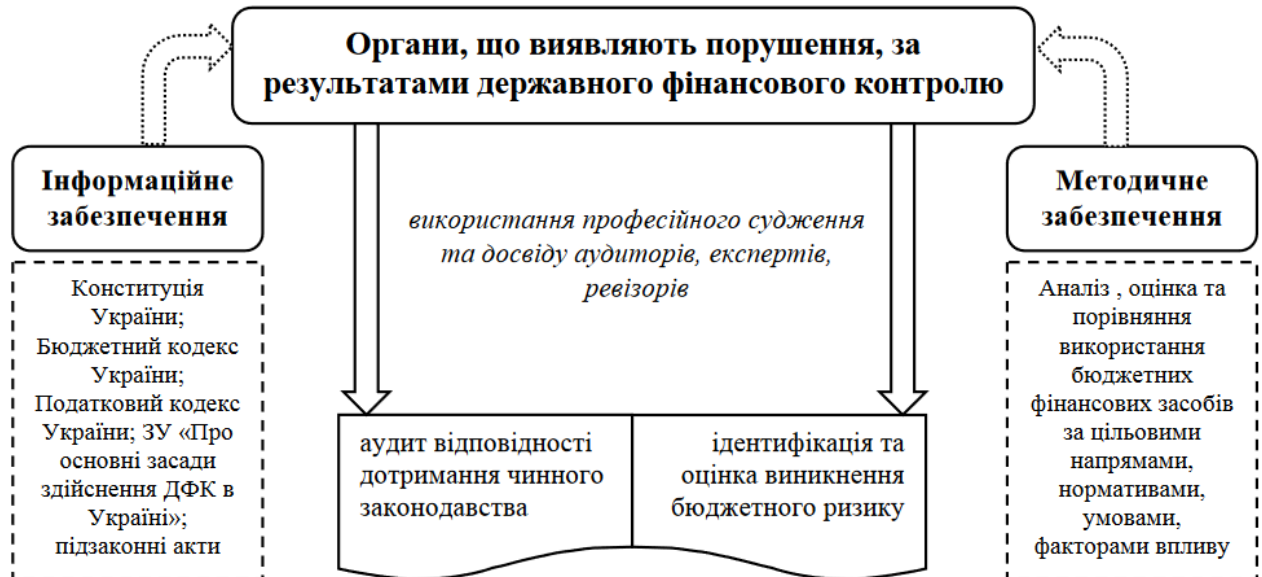


Рисунок 1.2 – Система елементів державного фінансового контролю [2]

Варто зазначити, що перед контрольними органами рідко ставиться завдання повного охоплення всіх розпорядників бюджетних коштів та здійснення суцільних періодичних ревізій та перевірок. Проте така всеохоплююча перевірка може забезпечити цілісну і повну картину цільового використання коштів, підвищити надійність висновків контрольних заходів та ефективність управління бюджетними коштами в цілому, а також оцінку результативності бюджетних витрат [2].

Отже, Україна має розвинену систему державного фінансового контролю, що включає в себе різноманітні суб'єкти, такі як Рахункова палата України, Міністерство фінансів, Державна аудиторська служба, Державна казначейська служба та інші. Ці органи діють на підставі встановлених законодавством повноважень і спрямовані на забезпечення ефективного використання державних фінансових ресурсів. Зовнішній фінансовий контроль здійснюється

Рахунковою палатою, яка має широкі повноваження, охоплюючи діяльність як державних, так і недержавних організацій, що отримують державні кошти. Об'єктами контролю є фінансові та матеріальні ресурси, а завдання полягають у запобіганні фінансовим правопорушенням та забезпеченні фінансової дисципліни. Рахункова палата відіграє ключову роль у фінансовому контролі, діючи як вищий орган фінансового парламентського контролю та виконуючи завдання, передбачені законодавством. Створення Рахункової палати стало результатом демократичних перетворень та спрямоване на забезпечення ефективного управління державними фінансами, підвищення прозорості та відповідальності перед суспільством. Державна аудиторська служба та Міністерство фінансів також відіграють важливу роль у системі фінансового контролю, забезпечуючи координацію та виконання державної політики у цій сфері.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНИЙ СТАН ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

2.1 Нормативно-правове забезпечення діяльності у сфері державного фінансового контролю

Нормативно-правове забезпечення діяльності контролюючих органів системи державного фінансового контролю в Україні виконує ключову роль у впорядкуванні суспільних відносин, що виникають під час управління публічними фінансовими ресурсами. Це регулювання реалізується через систему правових засобів, зокрема через норми фінансового законодавства, що мають за мету вплив на організацію і здійснення державного фінансового контролю. Відповідно до нормативно-правових актів України, ці правові засоби є інструментами для упорядкування відносин, що виникають у процесі управління державними фінансовими ресурсами.

Основою для нормативно-правового забезпечення діяльності контролюючих органів є законодавча база, яка включає в себе Конституцію України, кодекси, закони, підзаконні акти, постанови, а також стандарти й методичні рекомендації, які визначають порядок організації та здійснення державного фінансового контролю. Важливим аспектом є також визнання норм міжнародного права, що діють на території України і є складовою частиною правового регулювання у сфері державного фінансового контролю.

Діяльність контролюючих органів, які виконують функції зовнішнього та внутрішнього фінансового контролю, визначається низкою нормативно-правових актів, що мають обов'язковий характер для виконання. Зокрема, до суб'єктів, що здійснюють зовнішній фінансовий контроль, відносяться Президент України, Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної

Республіки Крим, Кабінет Міністрів України, а також Рахункова палата, відповідні обласні та районні ради. Ці органи мають законодавчо закріплені повноваження щодо контролю за ефективністю використання бюджетних ресурсів та відповідності фінансових операцій законодавству.

До суб'єктів внутрішнього фінансового контролю належать Державна аудиторська служба України, місцеві адміністрації та виконавчі органи відповідних рад. Вони здійснюють перевірки та ревізії на місцях, контролюючи використання бюджетних коштів їх розпорядниками на місцевому рівні, органами місцевого самоврядування та іншими підконтрольними суб'єктами. Таким чином, вони забезпечують безперервність і ефективність системи внутрішнього фінансового контролю, яка спрямована на своєчасне виявлення порушень і недоліків у використанні державних фінансів.

Основні законодавчі акти, що визначають повноваження контролюючих органів у сфері державного фінансового контролю, включають низку положень Конституції України, закони України та підзаконні нормативно-правові акти, які окреслюють відповідні функції та механізми контролю за фінансовою діяльністю держави.

Так, *Президент України*, відповідно до статті 106 Конституції, виконує функції контролю у сфері управління публічними фінансовими ресурсами через реалізацію своїх повноважень шляхом видання указів і розпоряджень, спрямованих на регулювання фінансових відносин. Це робить Президента ключовою фігурою у забезпеченні стабільного фінансового управління державними ресурсами.

Верховна Рада України має низку важливих контрольних функцій, які закріплені в статті 85 Конституції. Вона затверджує Державний бюджет, контролює його виконання та ухвалює рішення щодо звіту про його виконання. Верховна Рада також здійснює контроль за наданням позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також контролює їх використання. Окрім цього, Верховна Рада призначає і звільняє керівників ключових фінансових інституцій, таких як Рахункова палата та

Національний банк України, що є важливою складовою забезпечення фінансової стабільності й підзвітності.

Рахункова палата є основним органом, що здійснює контроль від імені Верховної Ради за надходженням і використанням коштів Державного бюджету України. Повноваження та порядок діяльності цього органу визначаються відповідно до статті 98 Конституції України та Законом України «Про Рахункову палату» [35], що регламентує її функції як незалежного контролюючого органу, що забезпечує належний нагляд за використанням бюджетних ресурсів.

Основними функціями Рахункової палати, відповідно до пункту 1 статті 7 Закону, є проведення фінансового аудиту, аудиту ефективності та аудиту відповідності щодо надходжень до Державного бюджету України податків, зборів та інших доходів, а також ефективності використання бюджетних коштів, аналізу виконання Державного бюджету України.

Згідно зі статтею 4 цього Закону, заходи державного зовнішнього фінансового контролю здійснює Рахункова палата. Вони включають фінансовий аудит, аудит ефективності та аудит відповідності. Окремо оцінюється продуктивність, результативність і економність використання бюджетних коштів. Контроль спрямований на перевірку законності, ефективності та доцільності використання державних ресурсів, включаючи трансферти та кредити. Повноваження Рахункової палати визначені Конституцією України та реалізуються через заходи контролю. Здійснення повноважень, що покладені на Рахункову палату Конституцією України, здійснюються через провадження аудиту, тобто заходів державного зовнішнього фінансового контролю [35].

Підставою для здійснення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) є план роботи Рахункової палати або рішення Рахункової палати про здійснення позапланового заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) та підписане на виконання такого заходу членом Рахункової палати відповідне доручення. Перевірки можуть

проводитися як планово, так і позапланово. Відповідно до статті 31, підставою для здійснення планових заходів є план роботи Рахункової палати, який затверджується на засіданні, а для позапланових – рішення Рахункової палати, що ґрунтується на зверненнях Верховної Ради України, Президента України або Кабінету Міністрів.

Відповідно до Регламенту Рахункової палати [29], при здійсненні державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) об'єктами контролю є: державні органи, органи місцевого самоврядування, бюджетні установи, включаючи закордонні дипломатичні установи України. Також контролю підлягають суб'єкти господарювання, громадські та інші організації, фонди загальнообов'язкового соціального і пенсійного страхування, Національний банк України та інші фінансові установи. Відносини та взаємодія Рахункової палати України з іншими державними органами наведені у таблиці 2.1.

Таблиця 2.1 – Відносини Рахункової палати України з іншими державними органами

| Державний орган | Тип відносин | Опис відносин |
|-----------------------|--|--|
| 1 | 2 | 3 |
| Верховна Рада України | Інформування, консультації, звітність | <ul style="list-style-type: none"> - Призначення і звільнення Голови та членів Рахункової палати. - Інформування про результати державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту). - Подання щорічного звіту про результати діяльності Рахункової палати. - Заслуховування доповідей та інформацій членів Рахункової палати. - Надання консультацій Верховній Раді України у межах компетенції. - Участь народних депутатів у засіданнях РПУ. - Участь членів Рахункової палати у засіданнях Верховної Ради та її органів. |
| Президент України | Консультації, підготовка проектів актів, звернення | <ul style="list-style-type: none"> - Залучення Рахункової палати до підготовки проектів актів Президента, які стосуються її компетенції. - Члени Рахункової палати можуть входити до складу консультативних і дорадчих органів Президента. - Звернення Рахункової палати до Президента щодо зупинення дії актів Кабінету Міністрів України або скасування рішень місцевих адміністрацій, які суперечать законодавству. |

Продовження таблиці 2.1

| 1 | 2 | 3 |
|---------------------------------------|---|---|
| Кабінет Міністрів України | Інформація, пропозиції щодо скасування актів, надання статистичної та фінансової інформації | <ul style="list-style-type: none"> - Надання Кабінетом Міністрів статистичної, фінансової та іншої інформації на запит Рахункової палати. - Рахункова палата має право звертатися з обґрунтованими пропозиціями щодо призупинення дії або скасування актів Кабінету Міністрів, що суперечать законам України. - Підготовка та надання Рахунковою палатою відомостей про результати заходів контролю та рекомендацій щодо відповідальності осіб за порушення законодавства. |
| Орган державного фінансового контролю | Методична допомога, взаємодія відповідно до законодавства | <ul style="list-style-type: none"> - Рахункова палата взаємодіє з органами державного фінансового контролю відповідно до законодавства. - Надає методичну, методологічну та консультативну допомогу. - Обмінюється інформацією для підвищення ефективності контролю за використанням бюджетних коштів. |
| Правоохоронні органи | Повідомлення про виявлені ознаки кримінальних чи адміністративних правопорушень | <ul style="list-style-type: none"> - У разі виявлення ознак правопорушень під час здійснення фінансового контролю, Рахункова палата повідомляє про це правоохоронні органи. - Правоохоронні органи зобов'язані інформувати Рахункову палату про вжиті заходи реагування на надані матеріали. - Співпраця в розслідуванні випадків нецільового використання бюджетних коштів та інших правопорушень у сфері фінансів |

Кабінет Міністрів України, відповідно до статті 116 Конституції, забезпечує проведення фінансової, податкової, інвестиційної та цінової політики, а також здійснює управління об'єктами державної власності. Одним із його ключових завдань є розробка проекту Державного бюджету України, контроль за його виконанням і подання звіту про його виконання. Кабінет Міністрів України здійснює контроль за державними фінансами під час реалізації фінансової політики країни відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII [30]. Діяльність цього органу включає в себе реалізацію державної політики в галузі ціноутворення та оплати праці, а також складання і виконання загальнодержавних і міждержавних економічних програм. Кабінет Міністрів України також відповідає за створення та управління різними фондами, контролює митну справу, розробку і виконання Державного бюджету, визначення обсягів

фінансування для науково-технічної сфери, утворення та використання державних резервних фондів. Окрім цього, він організовує державне страхування, випускає державні внутрішні позики, проводить грошово-речові лотереї та забезпечує дотримання встановленого порядку ціноутворення [40].

Особливу увагу слід приділити функціям уряду, які безпосередньо стосуються державного фінансового контролю та економічної стабільності.

По-перше, Кабінет Міністрів України забезпечує проведення державної фінансової та бюджетної політики. Відповідно до пункту 1 статті 20 цього закону, уряд відповідає за розробку проектів законів про державний бюджет і його виконання. Крім того, він забезпечує стабільність грошової одиниці та здійснює контроль за фінансовою дисципліною в органах державної влади. Виконання затвердженого Верховною Радою України бюджету є ключовою функцією Кабінету Міністрів у сфері управління державними фінансами, що передбачає контроль за використанням коштів і забезпечення звітності перед парламентом і Президентом України.

По-друге, Кабінет Міністрів України організовує та контролює фінансову діяльність центральних і місцевих органів виконавчої влади. Стаття 21 закону передбачає, що уряд спрямовує та координує роботу міністерств і відомств, а також забезпечує ефективне виконання законодавства у сфері державних фінансів та економічного контролю. Кабінет Міністрів також має право втручатися в діяльність цих органів, якщо виявляються порушення, і вживати відповідних заходів для усунення недоліків.

По-третє, важливою функцією уряду є фінансовий контроль та аудит виконання державних програм і використання коштів бюджету. Відповідно до статті 31 закону, Кабінет Міністрів співпрацює з Рахунковою палатою, яка здійснює зовнішній аудит бюджету. Уряд має право отримувати звіти від Рахункової палати про результати перевірок фінансової діяльності державних органів і зобов'язаний вживати заходів для усунення порушень та запобігання неефективному використанню бюджетних коштів. Така співпраця дозволяє посилити механізми державного фінансового контролю.

Міністерство фінансів України забезпечує формування та реалізацію політики у сфері фінансового контролю. Ці повноваження закріплені статтею 26 Бюджетного кодексу України та Положенням «Про Міністерство фінансів України» [28]. Міністерство визначає організаційно-методологічні засади та оцінює функціонування систем контролю і аудиту. Така діяльність спрямована на ефективне управління державними фінансами та контроль за бюджетним процесом.

Згідно зі статтею 26 Бюджетного кодексу України, керівники розпорядників бюджетних коштів організують внутрішній контроль та аудит. Вони забезпечують їх виконання у своїх установах, а також на підприємствах та в організаціях, які перебувають у їхньому підпорядкуванні. Міністерство фінансів координує цей процес, забезпечуючи єдиний підхід до впровадження внутрішнього контролю та аудиту у державних установах.

Компетенція спеціально створених органів з управління державними фінансами та здійснення контролю у цій сфері належить Міністерству фінансів України, що є ключовим органом у системі державного фінансового контролю, що забезпечує реалізацію фінансової, бюджетної та боргової політики держави. Функції та повноваження Міністерства фінансів визначені Постановою Кабінету Міністрів «Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України» від 20 серпня 2014 року № 375 [28]. Відповідно до цього документу, Міністерство фінансів відіграє провідну роль у формуванні та реалізації державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, казначейського обслуговування бюджетних коштів та управління державним боргом (пункт 1 статті 1).

Згідно з підпунктом 34¹ пункту 4, Міністерство фінансів визначає організаційно-методологічні засади здійснення внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту в державних органах і бюджетних установах. Це включає моніторинг та оцінку функціонування систем внутрішнього контролю для виявлення порушень у фінансових операціях та підвищення ефективності управління бюджетними коштами. У межах цих повноважень Міністерство

фінансів визначає методологічні засади проведення таких перевірок, що є критично важливим для підтримання фінансової дисципліни у державному секторі.

Однією з ключових функцій Міністерства є управління державним боргом та гарантованим державою боргом. Відповідно до пункту 40 статті 4, Міністерство фінансів здійснює управління ризиками, пов'язаними з державним боргом, прогнозує фінансування бюджету та веде оперативний облік державного і гарантованого боргу. Ці заходи забезпечують стабільність фінансової системи країни та мінімізують негативні наслідки від зовнішніх і внутрішніх запозичень.

Міністерство фінансів також відповідає за розробку та впровадження єдиних методологічних засад для інформаційно-аналітичного забезпечення управління державними фінансами (підпункт 37 пункту 4). Це включає розробку процедур для бюджетного планування, обліку та звітності, що є необхідним для забезпечення прозорості й ефективності використання державних ресурсів.

Значну увагу Міністерство фінансів приділяє модернізації системи державних фінансів. Відповідно до підпункту 38 пункту 4, Міністерство фінансів проводить заходи для створення інтегрованої системи управління фінансами, що включає цифровізацію фінансових процесів та удосконалення контролю за витратами бюджету. Такі реформи сприяють підвищенню ефективності функціонування державного фінансового контролю та зменшенню ризиків нецільового використання бюджетних коштів.

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 12 грудня 2018 року № 1062 «Про затвердження Основних засад здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів» [26], Міністерство фінансів забезпечує методологічну підтримку та надає роз'яснення щодо застосування стандартів і принципів внутрішнього контролю. Пунктом 5 цієї постанови передбачено, що Міністерство фінансів має доводити до розпорядників бюджетних коштів примірні структури (зміст) декларації внутрішнього аудиту, а також надавати

роз'яснення з питань здійснення внутрішнього контролю, що є основою для забезпечення єдиних підходів у системі державного фінансового контролю.

Відповідно до пункту 4 Основних засад, затверджених постановою, керівник установи (розпорядник бюджетних коштів) зобов'язаний організувати і забезпечити здійснення внутрішнього контролю. Таким чином, це спрямовує діяльність розпорядників бюджетних коштів на впровадження системи внутрішнього контролю, що включає заходи контролю, моніторинг, управління ризиками, а також інформаційний та комунікаційний обмін. Така система повинна забезпечувати прозорість бюджетного процесу, ефективне управління державними фінансами та мінімізацію ризиків від зловживань або нецільового використання державних ресурсів.

Міністерство фінансів України відповідає за розроблення нормативно-правових актів та методологічних рекомендацій, що регулюють питання організації внутрішнього контролю та аудиту. Відповідно до пункту 3 статті 26 Бюджетного кодексу, саме Міністерство фінансів має право визначати організаційно-методологічні засади здійснення внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту.

Отже, Міністерство фінансів України виконує ключову роль у забезпеченні дотримання фінансової дисципліни через нагляд за виконанням бюджетних програм, управління державним боргом, проведення внутрішнього аудиту, а також забезпечення прозорості фінансових процесів у державному секторі.

Правовий статус Ради *Національного банку України* закріплений у Законі України «Про Національний банк України» [33], зокрема у статті 9, яка визначає структуру, функції та повноваження цього органу в сфері фінансового контролю. Відповідно до статті 7 Закону України «Про Національний банк України», НБУ здійснює нагляд з метою забезпечення стійкості банків та захисту інтересів вкладників і кредиторів. Банківський нагляд НБУ передбачає встановлення нормативів для банків, контроль за їх виконанням, а також можливість застосування санкцій у разі порушень. Якщо існує загроза

стабільності банківської системи, НБУ має право обмежувати або забороняти певні банківські операції.

Діяльність НБУ у сфері фінансового контролю також включає аналіз стану фінансової системи для забезпечення фінансової стабільності. Відповідно до статті 6 закону, НБУ зобов'язаний проводити аналіз фінансових ризиків, що можуть впливати на макроекономічну стабільність країни. Такий аналіз дозволяє вчасно виявляти потенційні загрози для фінансової системи та вживати заходів для їх запобігання, що є важливим елементом підтримання стабільності економіки та уникнення фінансових криз.

Крім нагляду за банками, НБУ виконує функції регулювання діяльності небанківських фінансових установ. Відповідно до пункту 2 статті 1, НБУ регулює діяльність не лише банків, але й інших фінансових установ, а також осіб, які мають право надавати окремі фінансові послуги. Це регулювання включає встановлення вимог до діяльності таких організацій, контроль за дотриманням нормативів, а також забезпечення кібербезпеки та захисту банківської таємниці. Такий комплексний підхід до регулювання дозволяє НБУ забезпечувати належний фінансовий контроль і захист прав як клієнтів, так і фінансових установ.

Важливим компонентом системи державного фінансового контролю є *Антимонопольний комітет України*, діяльність якого регулюється Законом України «Про Антимонопольний комітет України» [25]. У статті 7 цей закон визначає повноваження комітету у сфері державних закупівель та контроль за дотриманням антимонопольного законодавства. Згідно зі статтею 1 Закону, комітет наділений спеціальним статусом, що визначає його завдання, повноваження та особливості організації. Основною метою діяльності є державний захист конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері публічних закупівель.

Відповідно до статті 3 цього Закону, АМКУ виконує державний контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції. До його функцій входить запобігання, виявлення і припинення порушень

антимонопольного законодавства, зокрема, у сфері узгоджених дій суб'єктів господарювання та регулювання цін на товари, що виробляються суб'єктами природних монополій (пункт 1 статті 3). Також АМКУ забезпечує контроль за дотриманням конкурентних умов при здійсненні публічних закупівель та здійснює моніторинг державної допомоги суб'єктам господарювання (пункт 5 статті 3).

АМКУ також має право здійснювати аудит суб'єктів господарювання, які отримують державну допомогу або діють на ринках, що регулюються, а також перевіряти державні органи щодо дотримання ними вимог антимонопольного законодавства (стаття 7). Ці функції дозволяють комітету здійснювати контроль за діяльністю суб'єктів господарювання з метою забезпечення умов добросовісної конкуренції та ефективного використання фінансових ресурсів. Відповідно до статті 7, АМКУ наділений правом перевіряти суб'єктів господарювання, державні органи та інші суб'єкти економічної діяльності на предмет дотримання законодавства про конкуренцію.

Особлива увага приділяється співпраці Антимонопольного комітету з іншими державними органами. Згідно зі статтею 5, комітет виконує свою діяльність у тісній взаємодії з Кабінетом Міністрів України та Президентом України. У разі необхідності, комітет має право вносити до органів державної влади рекомендації та подання щодо анулювання ліцензій або припинення зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів господарювання, які порушують антимонопольне законодавство (пункт 13 статті 7).

Фонд державного майна України теж є елементом системи державного фінансового контролю. Відповідно до пункту 1 статті 4 Закону України «Про Фонд державного майна України» № 4107-VI від 09.12.2011 [37], основним завданням цього органу влади є реалізація державної політики у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна. Це включає контроль за процесами передачі у власність чи оренду державних активів, що є важливим елементом забезпечення прозорості фінансових операцій у державному секторі.

Однією з ключових функцій Фонду є здійснення контролю за виконанням законодавства у сфері приватизації. Відповідно до пункту 5 статті 4, Фонд державного майна здійснює нагляд за організацією та проведенням приватизації державного майна, а також за дотриманням вимог законодавства під час передачі майна у власність чи оренду. Ця функція включає повернення у державну власність майна, яке було приватизоване з порушенням законодавства, що робить Фонд одним із ключових органів контролю за законністю та ефективністю процесу приватизації в Україні.

Також ще однією функцією Фонду є державне регулювання у сфері оцінки майна та майнових прав. Відповідно до пункту 6 статті 4, Фонд забезпечує державне регулювання у сфері оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності. Це включає встановлення стандартів і вимог до оцінки, що забезпечує правильність визначення вартості активів при їх відчуженні чи передачі. Такий контроль є частиною фінансового нагляду, оскільки дозволяє уникнути маніпуляцій з вартістю державних активів.

Фонд також виконує функцію управління корпоративними правами держави. Згідно з пунктом 3 статті 4, Фонд здійснює управління корпоративними правами держави в господарських товариствах, де держава володіє частками чи акціями. Це включає моніторинг діяльності таких підприємств, контроль за виконанням фінансових зобов'язань і нагляд за ефективністю управління активами. Управління корпоративними правами дозволяє державі зберігати контроль за стратегічно важливими активами, а також забезпечує контроль за доходами від їхньої діяльності.

Діяльність місцевих державних адміністрацій, а також органів місцевого самоврядування регулюється відповідно законами України «Про місцеві державні адміністрації» [32] та «Про місцеве самоврядування в Україні» [31]. У них розкриваються нормативно-правові підстави для здійснення фінансового контролю на місцевому рівні, встановлюється правовий статус та повноваження місцевих органів влади у сфері управління фінансовими ресурсами. Так місцеві державні адміністрації також виконують важливу роль у системі державного

фінансового контролю, забезпечуючи виконання відповідних фінансових рішень на регіональному рівні. Відповідно до статті 118 Конституції, голови місцевих державних адміністрацій підзвітні Президенту України та Кабінету Міністрів. Вони відповідають за виконання делегованих їм повноважень у сфері управління фінансовими ресурсами, що підвищує відповідальність за ефективне використання державних коштів на місцях.

Органи місцевого самоврядування, відповідно до статті 143 Конституції, також мають повноваження у сфері контролю за комунальним майном, місцевими бюджетами та соціально-економічними програмами. Вони затверджують місцеві податки та збори, контролюють виконання бюджетів і здійснюють нагляд за діяльністю комунальних підприємств. Це забезпечує інтеграцію місцевого самоврядування у загальнодержавну систему фінансового контролю, що сприяє підвищенню ефективності управління ресурсами на рівні територіальних громад.

Підзаконним нормативно-правовим актом, що регулює питання державного фінансового контролю є Указ Президента України «Про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку» [34]. Відповідно до підпункту 1 пункту 3 Указу, НКЦПФР є державним органом, який забезпечує реалізацію єдиної державної політики на ринку цінних паперів, здійснюючи державний контроль та регулювання обігу цінних паперів і похідних інструментів.

Основною функцією НКЦПФР є здійснення державного регулювання та контролю за емісією і обігом цінних паперів. Відповідно до підпункту 3 пункту 3 Указу, комісія здійснює нагляд за випуском, розміщенням і обігом цінних паперів на території України, забезпечуючи контроль за діяльністю емітентів, фондових бірж та депозитарних установ. Це забезпечує стабільність фондового ринку та належне функціонування його учасників.

Комісія також наділена повноваженнями щодо захисту прав інвесторів. Відповідно до підпункту 4 пункту 3 Указу, НКЦПФР здійснює заходи для запобігання та припинення порушень законодавства на ринку цінних паперів і

застосовує санкції до порушників. Це дозволяє комісії гарантувати дотримання законодавства та захист прав інвесторів, що сприяє збереженню довіри до фондового ринку.

Окрім цього, НКЦПФР відповідає за узагальнення практики застосування законодавства у сфері цінних паперів та розроблення пропозицій щодо його вдосконалення. Відповідно до підпункту 6 пункту 3 Указу, комісія розробляє пропозиції щодо змін до законодавства, що регулює випуск і обіг цінних паперів, для адаптації українського ринку до міжнародних стандартів, що сприяє підвищенню прозорості ринку та його інтеграції до світових фінансових систем.

У сфері контролю за інститутами спільного інвестування, НКЦПФР здійснює нагляд за діяльністю пайових і корпоративних інвестиційних фондів. Відповідно до підпункту 7 пункту 3 Указу, комісія контролює їх діяльність, що забезпечує прозорість та надійність цих структур, захищаючи інтереси інвесторів та стабільність ринку цінних паперів.

Отже, в Україні сформовано систему державного фінансового контролю, яка складається зі значної кількості різноманітних органів державної влади, які забезпечують практичну реалізацію цієї функції. Саме багатоманіття владних інституцій призводить до появи окремих проблем у організації спільної діяльності чи реалізації окремих повноважень у цій сфері. Наприклад, відповідно до Закону України «Про Рахункову палату» [35] (пункт 1 статті 1) Рахункова палата здійснює контроль за надходженням коштів до державного бюджету та їх використанням. Однак і Кабінет Міністрів України (Закон України «Про Кабінет Міністрів України», стаття 1) також здійснює контроль за державними фінансами в ході виконання своїх повноважень, що, зокрема, включає і контроль за використанням бюджету. Це призводить до дублювання повноважень, особливо в частині контролю за бюджетними витратами та ефективністю використання коштів. Наприклад, обидва органи мають можливість проводити оцінку ефективності бюджетних витрат, що створює ризик паралельних перевірок і витрат ресурсів на подібні завдання.

Міністерство фінансів України (Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 375, пункт 2 статті 1) відповідає за формування та реалізацію державної фінансової політики, включаючи контроль за дотриманням бюджетного законодавства та казначейським обслуговуванням бюджетних коштів. Це створює ще одну точку перетину повноважень з Рахунковою палатою, яка також здійснює аудит державного бюджету та оцінює ефективність його виконання (пункт 2 статті 7 Закону України «Про Рахункову палату»). У зв'язку з цим, відсутність чіткої координації між Міністерством фінансів та Рахунковою палатою може призводити до суперечностей у підходах до оцінки ефективності використання бюджетних ресурсів.

Щодо форм контролю, то Рахункова палата здійснює фінансовий аудит, аудит ефективності та аудит відповідності (пункт 2 статті 4 Закону «Про Рахункову палату»). Ці форми аудиту охоплюють перевірку правильності ведення бухгалтерського обліку, дотримання законодавства та ефективності використання бюджетних коштів. Міністерство фінансів теж реалізує контроль через внутрішній фінансовий аудит, а також моніторинг державного бюджету (Постанова Кабінету Міністрів України № 375, пункт 5 статті 4).

Ці та інші проблеми взаємодії між суб'єктами державного фінансового контролю можна вирішити шляхом удосконалення механізмів координації та розмежування їх повноважень. Наприклад, Кабінет Міністрів України може зосередитися на стратегічному плануванні і контролі за виконанням бюджетних програм, тоді як Рахункова палата виконуватиме роль незалежного органу для перевірки ефективності цих програм. Міністерство фінансів України, у свою чергу, може бути відповідальним за поточний моніторинг і аудит виконання бюджету на всіх рівнях, з одночасним наданням методологічної підтримки іншим органам.

Виходячи з цього, можна зробити висновок, що система державного фінансового контролю в Україні базується на взаємодії багатьох органів державної влади, кожен з яких виконує свої специфічні функції у цій сфері. До суб'єктів, які здійснюють контроль за використанням бюджетних ресурсів,

належать Рахункова палата, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів, місцеві адміністрації та інші органи виконавчої влади. Незважаючи на наявність нормативно-правового регулювання, діяльність цих суб'єктів щодо об'єктів державного фінансового контролю перетинається. Це призводить до дублювання повноважень, зокрема у сфері контролю за бюджетними витратами. У зв'язку з цим, з метою підвищення ефективності фінансового контролю та забезпечення раціонального використання державних ресурсів виникає необхідність у вдосконаленні механізмів координації та більш чіткому розмежуванні функцій між відповідними органами влади.

2.2 Аналіз ефективності форм і методів організації державного фінансового контролю в органах влади України

Забезпечення більш досконалої організації діяльності владних інституцій у сфері державного фінансового контролю потребує ретельного аналізу їхньої роботи, дослідження процесів, форм і методів, які її складають, та визначення ефективності.

Огляд підходів до висвітлення роботи органів державного фінансового контролю засвідчує різну відкритість владних інститутів та обсяги оприлюднюваної інформації про результати контрольної діяльності. Найбільш доступною для широкого загалу є інформація про діяльність Рахункової палати України як постійно діючого органу парламентського контролю. Статистичні матеріали зі звіту Рахункової палати України за 2023 рік наведені на першому та другому рисунку Додатку А.

Аналіз результативності її роботи у 2023 році засвідчує про таке. Відповідно до регламенту Рахункова палата реалізує свої функції через проведення заходів державного зовнішнього фінансового контролю, що охоплює такі організаційні форми, як фінансовий аудит, аудит ефективності,

експертизу, аналітичні дослідження тощо. Зокрема, вони передбачали реалізацію такої діяльності:

- фінансовий аудит – перевірку правильності та законності фінансових операцій, що включає ревізію фінансових звітів, перевірку податкової звітності та адміністративних витрат. Аудит охоплював, зокрема, ефективність планування та контролю за такими надходженнями, як податок на додану вартість і військовий збір;

- аудит ефективності – аналіз продуктивності використання державних ресурсів у різних галузях, зокрема в адміністративному секторі, охороні здоров'я, обороноздатності та управлінні державними об'єктами. Рахункова палата, зокрема, здійснила аудит ефективності планування видатків і реалізації програм безпеки та соціального захисту;

- аудит відповідності – перевірку дотримання нормативно-правових актів і стандартів у сфері державного управління, що включає оцінку відповідності діяльності державних органів чинному законодавству. У процесі цих перевірок здійснювався нагляд за виконанням рекомендацій, наданих у попередні роки;

- ризик-орієнтоване планування – використання стратегічного підходу для визначення об'єктів контролю на основі аналізу потенційних ризиків. Такий аналіз дозволяє спрямовувати ресурси на найбільш важливі та ризикові зони, наприклад, на моніторинг виконання ключових бюджетних програм, що мають соціальне та економічне значення;

- моніторинг виконання рекомендацій – регулярну оцінку результатів впровадження рекомендацій, наданих за результатами попередніх перевірок, що дозволяє контролювати виконання об'єктами контролю взятих на себе зобов'язань щодо усунення порушень і недоліків.

Рахункова палата протягом 2023 року провела низку контрольних заходів у важливих сферах державного будівництва, що включають безпеку та оборону, адміністрування доходів державного бюджету, управління об'єктами державної власності, економічне відновлення, соціальний сектор, судову владу, фінансову

стабільність банківської системи. Як наслідок цієї роботи – було затверджено 59 звітів та охоплено контролем 399 об'єктів, перевірено використання 771,1 млрд грн.

Об'єктами перевірок виступали Міністерство охорони здоров'я, Міністерство фінансів, Державна податкова служба, установи, що здійснюють реєстрацію платників податків, та міжрегіональні управління ДПС.

Окрім того, у минулому році Рахункова палата активно співпрацювала з державними органами, сприяючи підвищенню ефективності контролю та забезпеченню виконання власних рекомендацій. Так, у рамках взаємодії з Верховною Радою України Рахункова палата взяла участь у 50 засіданнях комітетів, 22 засіданнях підкомітетів, семи робочих групах та трьох круглих столах, приділяючи особливу увагу співпраці з Комітетом з питань бюджету.

Співпраця з Кабінетом Міністрів України полягала у систематичному наданні висновків, які сприяли прийняттю низки важливих рішень. Зокрема, на основі врахування рекомендацій Рахункової палати щодо управління державним боргом урядом унесені зміни до бюджетної політики та відновлено ліміти на державні гарантії. У результаті співпраці з правоохоронними органами, що включали проведення 14 контрольних заходів, Рахункова палата направила до відповідних органів влади 20 повідомлень щодо виявлених кримінальних правопорушень. Це призвело до відкриття досудових розслідувань та долучення інформації до проваджень. Основними адресатами таких повідомлень стали Офіс Генерального прокурора, Національна поліція, Бюро економічної безпеки, Державне бюро розслідувань та Національне антикорупційне бюро.

Співпраця з іншими органами виконавчої влади включала регулярний обмін інформацією, зокрема з Державною податковою службою, що дало змогу посилити контроль за виконанням податкових зобов'язань. Ця взаємодія сприяла зменшенню податкового боргу та підвищенню ефективності адміністрування податків.

Також у 2023 році Рахунковою палатою проведено 399 перевірок та

охоплено контролем бюджетні надходження і витрати на суму 771,1 млрд грн. Внаслідок чого було підготовлено і затверджено 59 звітів.

На основі аналізу даних, наведених у таблиці 2.2 і на рисунку 2.1, можна стверджувати, що тільки протягом 2023 року Рахунковою палатою України виявлено значну кількість порушень у сфері використання державних фінансів.

Таблиця 2.2 – Структура порушень, виявлених Рахунковою палатою України, упродовж 2023 року

| № | К-ть порушень, млн грн | Об'єкт перевірки | Тип порушення | Характеристика порушення |
|---|------------------------|--------------------------|------------------------------------|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1 | 4 599,4 | Кошти державного бюджету | Порушення бюджетного законодавства | Використання коштів з порушенням чинного законодавства |
| 2 | 9 515,3 | Публічні закупівлі | Порушення під час закупівель | Неправомірне здійснення державних закупівель |
| 3 | 442 | Бухгалтерський облік | Неналежне ведення обліку | Помилки і порушення в бухгалтерському обліку об'єктів |
| 4 | 242,1 | Державне майно | Порушення управління майном | Недоліки у використанні та управлінні державним майном |
| 5 | 139,3 | Бюджетні кошти | Нецільове використання | Використання бюджетних коштів не за призначенням |
| 6 | 6,3 | Управлінські рішення | Збитки через рішення | Збитки внаслідок рішень, які суперечать законодавству |
| 7 | 5 804,3 | Публічні фінанси | Непродуктивне використання | Витрати, які не призвели до досягнення очікуваних результатів |
| 8 | 1 278 | Публічні фінанси | Нерезультативне використання | Використання ресурсів без досягнення ефективності |
| 9 | 721,3 | Державні кошти | Неекономне використання | Витрати, що не були економічно обґрунтованими |

Якщо проаналізувати зміст перевірок за галузями, то переважно увагу фахівців Рахункової палати було спрямовано на дослідження таких сфер:

- безпека та обороноздатність – здійснювався контроль використання бюджетних коштів, спрямованих на обороноздатність, зокрема перевірки ефективності витрат на оборонні програми;

- економічне відновлення – проводився аудит ефективності програм,

спрямованих на відновлення економіки, включаючи розвиток інфраструктури та підтримку підприємництва;

– соціальна сфера та охорона здоров'я – було організовано перевірки, які стосувалися ефективності витрат у сфері охорони здоров'я, включаючи аналіз використання бюджетних коштів на медичне забезпечення;

– фінансова безпека та стабільність банківської системи – здійснювалися оцінка стабільності банківських установ та перевірка ефективності заходів для збереження фінансової стабільності;

– адміністрування доходів державного бюджету – проводився аудит податкової та митної систем, включаючи перевірку ефективності контролю над податковими надходженнями та їх правильності.

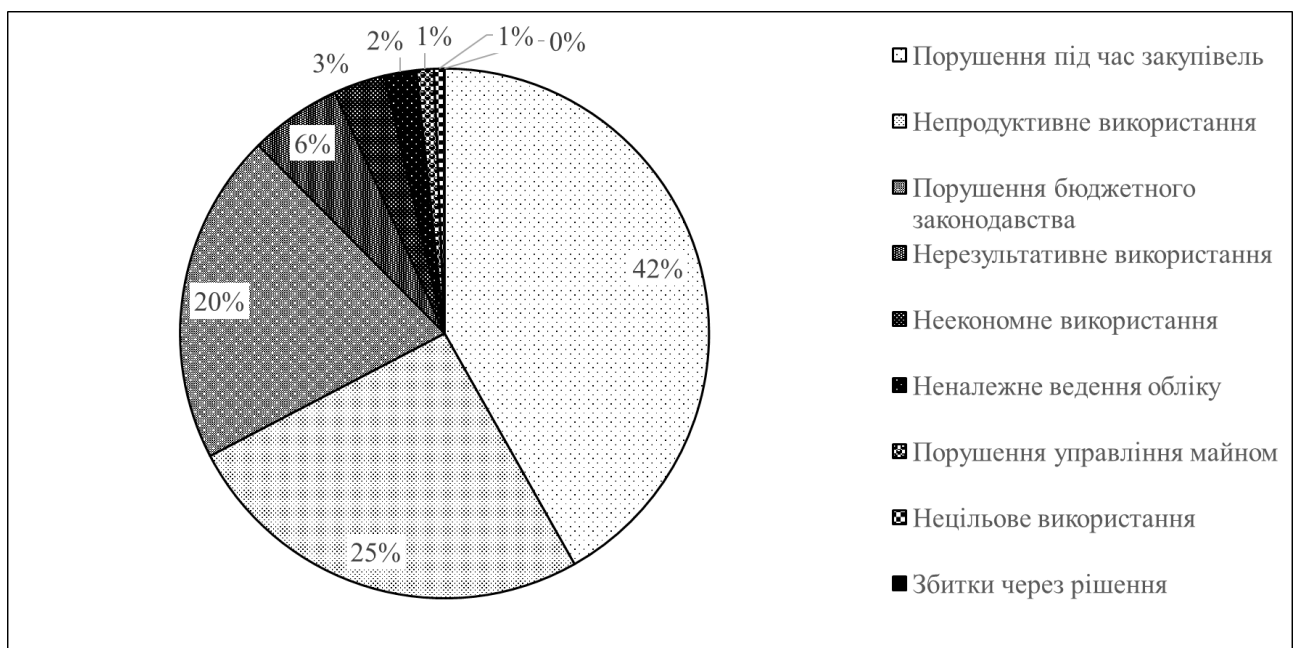


Рисунок 2.1 – Види виявлених Рахунковою палатою України порушень протягом 2023 року

Зокрема, найбільший обсяг порушень було зафіксовано у сфері публічних закупівель, що становить 42% від загальної кількості виявлених порушень на суму 9 515,3 млн грн і свідчить про систематичні проблеми в управлінні придбанням товарів і послуг за державний кошт. Також виявлено суттєві

порушення бюджетного законодавства (25%) на суму 4 599,4 млн грн, що вказує на часті випадки нецільового чи непродуктивного використання бюджетних ресурсів. Порушення в управлінні публічними фінансами становили 5 804,3 млн грн, що свідчить про значні збитки через нерезультативність витрат.

Зважаючи на те, що загальна сума виявлених порушень і недоліків у сфері управління публічними фінансами становить приблизно 60,8 млрд грн, вкрай необхідним є посилення державного фінансового контролю за ефективністю витрат та підвищення рівня відповідальності за управлінські рішення.

Результати діяльності Держаудитслужби, її міжрегіональних територіальних органів за січень - грудень 2023 року наведено у Додатку Б. Аналіз результатів свідчить, що у період з січня по грудень 2023 року було проведено 713 ревізій і 395 перевірок закупівель, під час яких перевірено понад 1 тисячу підприємств, установ та організацій. Загальна сума виявлених фінансових порушень, що спричинили втрати фінансових та матеріальних ресурсів, становила майже 211 млрд грн (порівняно з понад 99,8 млрд грн за аналогічний період минулого року). З цієї суми близько 43,1 млрд грн припадає на порушення, пов'язані з бюджетами всіх рівнів та бюджетними установами (минулого року ця сума складала близько 7,5 млрд грн). Збільшення більше, ніж удвічі, кількості фінансових порушень, пов'язаних із втратами фінансових та матеріальних ресурсів в умовах воєнного стану дуже насторожує і потребує вжиття термінових заходів та привернення уваги органів фінансової безпеки. Оскільки може свідчити або про свідомі порушення і спричинення втрат державних фінансів в умовах війни, або залучення в систему управління державними фінансами внаслідок мобілізації нових працівників значно нижчої кваліфікації, які, здійснюючи державні закупівлі, облік і аудит фінансових ресурсів у органах влади, бюджетних установах і організаціях, виявилися нездатними виявляти і передбачати фінансові ризики, ефективно і законно витратити фінансові й матеріальні ресурси.

Додатково, у результаті діяльності Держаудитслужби за 2023 рік було відшкодовано порушень на загальну суму понад 6,4 млрд грн (у порівнянні з більш ніж 1,1 млрд грн за попередній рік), з яких майже 488,8 млн грн – за порушення, виявлені в попередні періоди.

Загалом органами Держаудитслужби у результаті державного фінансового контролю було подано 190 пропозицій щодо застосування фінансових санкцій до порушників, з яких 129 було реалізовано, зокрема: у 3 випадках призупинено бюджетні асигнування, у 107 випадках зупинено операції з бюджетними коштами, а 19 об'єктам контролю було зменшено бюджетні призначення на понад 28,2 млн грн (у минулому році ця сума складала понад 58,2 млн грн).

Протягом звітного періоду органи Держаудитслужби передали до правоохоронних органів 952 матеріали перевірок, за якими було розпочато 422 досудових розслідування. Крім того, 22 досудових розслідування були розпочаті на основі участі правоохоронних органів у перевірках.

Моніторинг закупівель, проведений Держаудитслужбою, дозволив попередити порушень на суму майже 7,4 млрд грн (у порівнянні з 7,9 млрд грн минулого року), а також розірвати договори на суму близько 12,4 млрд грн (порівняно з понад 6,7 млрд грн).

Під час проведених державних фінансових аудитів виявлено неефективні управлінські рішення та ризикові операції, що призвели до упущених вигод або непродуктивних витрат на суму понад 79,1 млрд грн (порівняно з 56,8 млрд грн). Окрім того, встановлено ризики, що можуть призвести до упущених вигод або зайвих витрат на понад 47,3 млрд грн (у минулому році – понад 20,9 млрд грн).

У результаті належного реагування об'єктів контролю на рекомендації державних аудиторів вдалося запобігти втратам фінансових і матеріальних ресурсів на суму майже 10,5 млрд грн (порівняно з 2,9 млн грн за минулий рік), а також відшкодувати понад 3,9 млрд грн (порівняно з майже 969,4 млн грн).

Протягом 2023 року надано понад 2,1 тисячі пропозицій щодо

поліпшення управлінських рішень, з яких майже 1,2 тисячі було виконано. За запитом правоохоронних органів органи Держаудитслужби передали 123 аудиторські звіти, за якими було розпочато 20 досудових розслідувань. За результатами державних фінансових аудитів було прийнято 358 управлінських рішень на рівні центральних та місцевих органів влади, підприємств, установ та організацій. Для виявлення цих порушень використовувалися такі форми контролю:

- ревізії та перевірки закупівель – проведено 713 ревізій та 395 перевірок закупівель, що охопили понад 1 000 об'єктів, включаючи підприємства, установи та організації;

- фінансовий аудит – проведено 205 державних фінансових аудитів, серед яких 47 аудитів місцевих бюджетів, 36 аудитів виконання бюджетних програм, та 122 аудити діяльності суб'єктів господарювання;

- моніторинг закупівель – проведено близько 12 200 моніторингових заходів щодо закупівель, що дозволило запобігти порушенням на загальну суму близько 7,4 млрд грн.

Об'єктами контролю стали державні підприємства, установи, організації, а також розпорядники бюджетних коштів, які відповідають за використання бюджетних ресурсів. При цьому Державна аудиторська служба застосовувала комплекс методів заходів фінансового контролю, включаючи:

- фінансовий аудит для перевірки дотримання законодавства і правильності ведення фінансових операцій;

- оцінку ризиків під час аналізу ефективності управлінських рішень та ризикових операцій, що впливають на державні кошти;

- моніторинг та аналітичні процедури для виявлення порушень у сфері закупівель та дотримання бюджетної дисципліни;

- відшкодування втрат за результатами контрольних заходів (наприклад, було забезпечено відшкодування втрат на суму понад 6,4 млрд грн).

Упродовж 2023 року органи державного фінансового контролю України

активно взаємодіяли між собою та іншими органами державної влади, які забезпечували оперативне реагування і вжиття заходів щодо притягнення до відповідальності, призупинення чи попередження фінансових порушень, що стало важливим інструментом забезпечення ефективного контролю за використанням державних ресурсів. Співпраця Рахункової палати охоплювала передачу матеріалів, подання позовів і ухвалення управлінських рішень, спрямованих на усунення порушень і покращення фінансової дисципліни. Основні напрями цієї взаємодії включали роботу з такими органами державної влади та управління:

- правоохоронні органи – передано 952 матеріали ревізій та перевірок для розгляду, в результаті чого було відкрито 422 досудові розслідування;
- судові органи – пред'явлено 16 позовів на суму понад 96,6 млн грн щодо відшкодування втрат у інтересах держави;
- органи виконавчої влади – прийнято 847 управлінських рішень для усунення порушень і покращення фінансової дисципліни на рівні місцевих та центральних органів влади.

Щодо кількості та пріоритетності проведених перевірок, у 2023 році Державна аудиторська служба здійснила значний обсяг ревізій та аудитів, спрямованих на забезпечення належного використання державних коштів. Зокрема, було проведено 713 ревізій та 205 аудитів, а також виконано моніторинг закупівель і аудит бюджетних програм. Пріоритетними напрямками перевірок було визначено такі сфери:

- контроль у сфері обороноздатності;
- аудит місцевих бюджетів та виконання бюджетних програм;
- перевірки у соціальній та медичній сферах;
- аудит ефективності використання бюджетних коштів суб'єктами господарювання;
- контроль за використанням фінансів у державних підприємствах.

У таблиці 2.3 наведено структуру виявлених порушень Державною аудиторською службою України у 2023 році.

Таблиця 2.3 – Структура виявлених порушень Державною аудиторською службою України продовж 2023 року

| № | Кількість порушень, млн грн | Об'єкт перевірки | Тип порушення | Характеристика порушення |
|---|-----------------------------|-------------------------------|----------------------|---|
| 1 | 211,0 | Бюджети всіх рівнів | Недоотримання коштів | Втрата фінансових ресурсів через неефективні управлінські дії |
| 2 | 76,8 | Операції з бюджетними коштами | Незаконні витрати | Неправомірні витрати, що призвели до прямих втрат |
| 3 | 383,7 | Державні ресурси | Нецільові витрати | Використання коштів не за призначенням |
| 4 | 3,3 | Державні установи | Недостачі ресурсів | Відсутність ресурсів, що належать державі |
| 5 | 79,1 | Державні підприємства | Ризикові операції | Неефективне управління, що призвело до втрат доходів |

Аналізуючи структуру порушень, виявлених Державною аудиторською службою України у 2023 році, варто зазначити, що найбільші збитки пов'язані з нецільовим використанням державних ресурсів. Це порушення охопило 383,7 млн грн, що свідчить про низьку ефективність у дотриманні призначення бюджетних коштів і потребує запровадження жорсткіших контрольних заходів.

На другому місці за фінансовими втратами є недоотримання коштів бюджетами всіх рівнів на суму 211 млн грн. Незаконні витрати на 76,8 млн грн, що відбулися в процесі операцій з бюджетними коштами, вказують на наявність серйозних прогалин у нормативно-правовому регулюванні, а також недостатній рівень відповідальності посадових осіб за дотримання фінансової дисципліни.

Недостачі ресурсів у державних установах на суму 3,3 млн грн, хоча й мають найменшу вагу в загальному обсязі порушень, вказують на проблеми обліку та контролю матеріальних активів. Це може бути наслідком недоліків в організаційній структурі установ і слабкої внутрішньої системи аудиту. Ризикові операції на державних підприємствах, які призвели до втрат доходів на суму 79,1 млн грн, підкреслюють необхідність посилення управлінських практик, спрямованих на мінімізацію фінансових ризиків і оптимізацію

операційної діяльності.

Загалом, структура порушень демонструє, що ключові проблеми пов'язані з нецільовим використанням коштів, недостатньою ефективністю управління та низьким рівнем контролю за бюджетними ресурсами. Це свідчить про потребу в комплексному підході до реформування системи державного фінансового контролю.

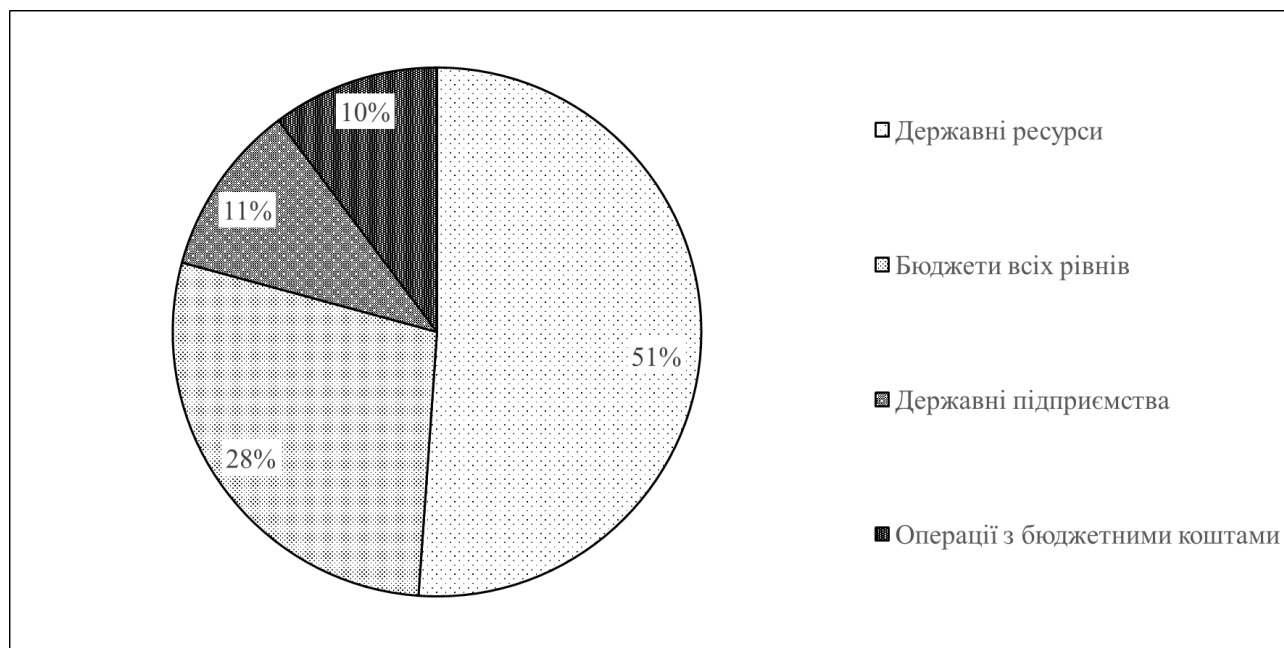


Рисунок 2.2 – Сфера виявлених порушень Державною аудиторською службою України продовж 2023 року

Переважно ці заходи включають: відшкодування втрат; адміністративні стягнення; подання пропозицій про санкції; передачу матеріалів до правоохоронних органів; призупинення операцій із бюджетними коштами. Наприклад, 6 400 випадків стосувалися відшкодування втрат фінансових ресурсів, тоді як 952 випадки – передачі матеріалів до правоохоронних органів для подальшого розслідування. Таким чином, наведені дані відображають широку залученість аудиторської служби до діяльності у сфері забезпечення фінансової безпеки та боротьби з фінансовими порушеннями.

У таблиці 2.4 відображена структура заходів державного фінансового

контролю, проведених органами Державної аудиторської служби України протягом 2023 року. Таблиця включає інформацію щодо кількості випадків, суми відшкодованих коштів, видів заходів та об'єктів, на які були спрямовані контролюючі дії.

Таблиця 2.4 – Структура проведених органами Державної аудиторської служби України заходів державного фінансового контролю продовж 2023 року

| № | Кількість випадків/сума (млн грн) | Вжиті заходи | Об'єкт заходу | Опис заходу |
|---|-----------------------------------|---|---------------------------------|---|
| 1 | 6 400 | Відшкодування та поновлення втрат | Державні фінанси | Забезпечення відшкодування втрат фінансових ресурсів за рахунок порушників |
| 2 | 1 200 випадків, 2,2 | Адміністративні стягнення | Посадові особи | Притягнення посадових осіб до відповідальності за порушення фінансово-бюджетної дисципліни |
| 3 | 190 пропозицій | Подання пропозицій щодо санкцій | Порушники фінансової дисципліни | Надання рекомендацій щодо застосування фінансових санкцій до органів виконавчої влади |
| 4 | 952 випадки | Передача матеріалів до правоохоронних органів | Правоохоронні органи | Передача матеріалів перевірок для відкриття кримінальних проваджень |
| 5 | 107 випадків, 28,2 | Призупинення операцій з бюджетними коштами | Об'єкти контролю | Призупинення бюджетних асигнувань та операцій з бюджетними коштами для порушників |
| 6 | 19 випадків | Зменшення бюджетних призначень | Розпорядники бюджетних коштів | Зменшення призначень бюджетним установам як санкція за нецільове використання коштів |
| 7 | 12 400 | Розірвання договорів | Державні закупівлі | Розірвання договорів у сфері закупівель для запобігання неправомірному використанню державних коштів |
| 8 | 136 випадків | Вручення письмових підозр | Особи, підозрювані у злочинах | Вручення повідомлень про підозру у кримінальних правопорушеннях, пов'язаних з фінансовими зловживаннями |

Аналізуючи таблицю 2.4, можна дійти висновку, що заходи Державної аудиторської служби України протягом 2023 року були спрямовані на зменшення порушень у сфері використання державних коштів та посилення фінансової дисципліни. Найбільшу кількість випадків становили відшкодування втрат та розірвання договорів (6 400 та 12 400 відповідно), що свідчить про масштабну роботу з повернення та збереження державних коштів. Водночас значна кількість адміністративних стягнень і передач матеріалів до правоохоронних органів демонструє послідовний підхід до підвищення відповідальності посадових осіб та боротьби з порушеннями розпорядників бюджетних коштів.

Відповідно до передбачених законодавством повноважень Державна служба фінансового моніторингу України (далі – ДСФМ) здійснює різноманітні види контролю, спрямовані на забезпечення фінансової безпеки держави та запобігання фінансовим злочинам. Зокрема, ДСФМ реалізує низку заходів для виявлення та аналізу підозрілих операцій, що можуть нести потенційні ризики. Основні види моніторингу включають:

- моніторинг порогових та підозрілих фінансових операцій;
- аналітичне дослідження фінансових операцій на предмет можливих ризиків;
- підготовку типологічних досліджень ризиків відмивання грошей та фінансування тероризму.

Статистичні матеріали зі звіту Державної служби фінансового моніторингу України за 2023 рік подані на Додатку В. На основі звіту Державної служби фінансового моніторингу України за 2023 рік [10], в першу чергу варто відзначити, що ДСФМ підготувала 1 122 матеріали для правоохоронних органів на суму понад 102,1 млрд грн, серед яких розглянуто підозри у державній зраді, корупційних діяннях, шахрайстві. ДСФМ також активно займалася фінансовими розслідуваннями, зокрема, пов'язаними з бюджетними коштами і коштами, виділеними на гуманітарні й соціальні проекти та відбудову критичної інфраструктури.

Державною службою фінансового моніторингу застосовувалися такі методи державного фінансового контролю:

- аналіз та зупинення підозрілих фінансових операцій;
- фінансові розслідування, зокрема щодо фінансування тероризму, легалізації доходів від корупційних діянь;
- обробка та класифікація повідомлень з поділом на порогові, підозрілі операції, а також операції, що надійшли за запитом для моніторингу.

ДСФМ, у ході реалізації своїх повноважень, співпрацювала з правоохоронними органами, Національним антикорупційним бюро, Державним бюро розслідувань, Службою безпеки України та Національною поліцією. В межах цієї взаємодії до правоохоронних органів було направлено понад 1 122 матеріали, що стосувалися підозр у фінансуванні тероризму, корупції та інших кримінальних правопорушень.

У таблиці 2.5 наведено види порушень, виявлених Державною службою фінансового моніторингу України у 2023 році, де зосереджено увагу на ключових типах порушень.

Таблиця 2.5 – Види порушень, виявлені Державною службою фінансового моніторингу України упродовж 2023 року

| № | Кількість порушень | Об'єкт перевірки | Тип порушення | Характеристика порушення |
|---|--------------------|----------------------------------|--|--|
| 1 | 267 | Фінансові операції | Фінансування тероризму/сепаратизму | Перекази коштів на терористичні цілі |
| 2 | 250 | Бюджетні кошти, державні активи | Відмивання доходів від корупційних діянь | Протиправне відчуження, нецільове використання |
| 3 | 114 | Кошти громадян та юридичних осіб | Підозра у шахрайському заволодінні коштами | Телефонне шахрайство, використання підставних документів |
| 4 | 88 | Кошти на гуманітарні проекти | Зловживання бюджетними коштами | Фіктивні операції з відбудови інфраструктури |

Визначено, що найбільшу кількість становлять випадки фінансування тероризму та сепаратизму (267 випадків), що відображає суттєву загрозу

національній безпеці. Також значною є кількість випадків відмивання доходів від корупційних діянь (250 випадків), особливо через бюджетні кошти та державні активи. У той же час фіксуються випадки шахрайства та зловживань коштами на гуманітарні проекти, що свідчить про потребу посилення фінансового контролю за цим напрямом діяльності, який в умовах війни активно розвивається.

Дані рисунка 2.3 відображають види порушень, виявлені Державною службою фінансового моніторингу України протягом 2023 року. Вони засвідчують, що операції з державними фінансами потребують ретельного контролю, фінансової дисципліни, знань законодавства, високої кваліфікації фахівців та постійного аналізу ефективності державної фінансової політики.

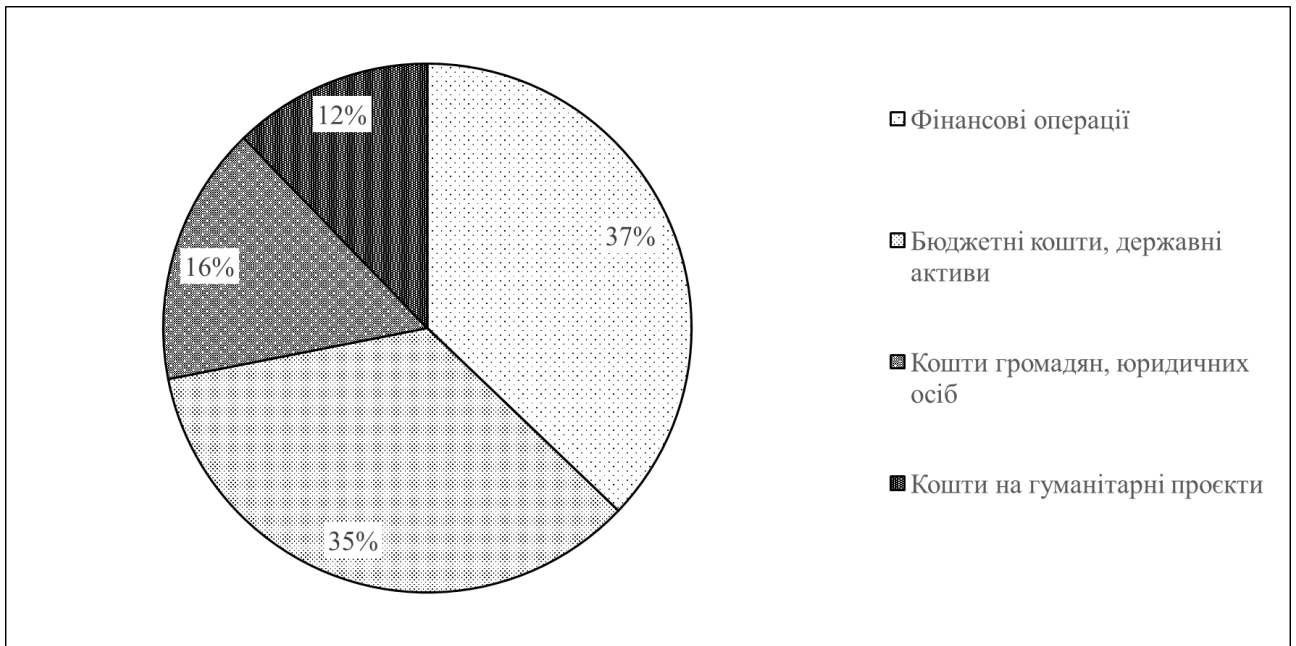


Рисунок 2.3 – Види порушень, виявлених Державною службою фінансового моніторингу України продовж 2023 року

ДСФМ у 2023 році взяла на облік понад 1,4 млн повідомлень про фінансові операції, з яких 88,16% склали порогові фінансові операції, 10,87% – підозрілі операції. Основними напрямками порушень було виявлено:

- фінансування тероризму та сепаратизму;

- розслідування корупційних злочинів та відмивання доходів;
- перевірка операцій з бюджетними коштами та коштами, виділеними на соціальні проекти.

Проведений аналіз підкреслює, що контрольна діяльність органів державної влади в Україні спрямована на забезпечення належного використання державних фінансів. Однак у процесі дослідження виявлено значні недоліки в організації системи державного фінансового контролю. За результатами проведених перевірок і аудитів виявлено численні порушення, зокрема у сфері публічних закупівель, де витрати нерідко є нецільовими або неекономічними. Також фіксуються проблеми з управлінням державним майном і використанням бюджетних коштів на місцевому рівні, що свідчить про системні недоліки у внутрішньому фінансовому контролі.

Особлива увага в діяльності органів державної влади приділяється питанням ефективності перевірок, що проводяться Рахунковою палатою, Державною аудиторською службою та іншими контролюючими органами. Узагальнення їхньої діяльності засвідчує, що головними проблемами в цій сфері є:

- дублювання функцій між Рахунковою палатою та іншими органами влади, зокрема Кабінетом Міністрів і Міністерством фінансів, що призводить до паралельних перевірок і нераціонального використання ресурсів;
- відсутність уніфікованих стандартів контролю, що знижує об'єктивність та результативність оцінок різними органами влади;
- неефективність виконання рекомендацій та несвоєчасний запуск процесу усунення порушень, що обмежує вплив контрольних заходів.

Питанням пошуку ефективних шляхів їхнього подолання і буде присвячено наступний розділ даного дослідження.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

3.1 Удосконалення нормативно-правового забезпечення державного фінансового контролю

Система нормативно-правового забезпечення державного фінансового контролю в Україні має низку суттєвих недоліків, які ускладнюють досягнення належного рівня фінансової дисципліни та ефективності використання бюджетних коштів. Проведений аналіз існуючого правового регулювання свідчить про те, що багато аспектів потребують оновлення та вдосконалення відповідно до сучасних викликів.

Однією з основних проблем є дублювання функцій між контролюючими органами, що призводить до перевитрат ресурсів та зниження ефективності контролю. Рахункова палата, Державна аудиторська служба України та інші органи державного фінансового контролю часто виконують схожі завдання, що не тільки створює конфлікт компетенцій, але й ускладнює взаємодію між ними. Відсутність чіткого розподілу повноважень негативно впливає на координацію дій та оперативність у виявленні і запобіганні фінансових порушень.

Система державного фінансового контролю в Україні, охоплюючи як внутрішній, так і зовнішній контроль, здебільшого орієнтована на потреби державного фінансового менеджменту. Хоча нормативно-правова база декларує принцип незалежності контрольної діяльності, цей принцип спрямований на досягнення об'єктивності, достовірності та неупередженості висновків.

Однак важливо зазначити, що в українській системі недостатньо розвинений важливий компонент демократичної держави – підзвітність влади перед громадянами як платниками податків. Цей аспект реалізується через

публічну, професійну і незалежну оцінку діяльності органів влади з боку вищого органу державного контролю. Саме цей напрям потребує особливої уваги, адже він є ключовим для формування нової якості фінансових відносин між громадянами та органами влади на всіх рівнях управління [5].

Ефективність державного фінансового контролю значно залежить від чіткості розмежування функцій між такими контролюючими органами, як Рахункова палата України, Держаудитслужба та Колегія Антимонопольного комітету України. Аналіз їх компетенцій дозволяє виявити ключові аспекти дублювання функцій та запропонувати шляхи його уникнення.

Рахункова палата України здійснює контроль за використанням коштів державного бюджету. Її завдання охоплюють аудит ефективності, фінансовий аудит, а також експертизу виконання державних програм. Діяльність РПУ спрямована на постфактум аналіз використання бюджетних коштів із метою підвищення ефективності державного управління [17].

Головною особливістю діяльності РПУ є зосередження уваги винятково на державному бюджеті, що виключає перетин з місцевими бюджетами та позабюджетними коштами. Це створює чітке розмежування між її діяльністю та функціями Держаудитслужби. Водночас дублювання може виникати в контексті оцінки ефективності витрат при масштабних державних закупівлях, де компетенції РПУ і Держаудитслужби іноді перетинаються.

Держаудитслужба виконує моніторинг, перевірки, ревізії та державні фінансові аудити як державного, так і місцевих бюджетів. Особливо важливим є її роль у моніторингу публічних закупівель через систему Prozorro. Держаудитслужбою вивчаються всі етапи закупівель, а також здійснюється контроль за дотриманням вимог законодавства.

Проблеми дублювання виникають у випадках, коли Держаудитслужба проводить оцінку тих самих закупівельних процесів, які вже перевіряє РПУ. Крім того, моніторинг виконання закупівель іноді перетинається з діяльністю Колегії АМКУ.

Колегія АМКУ зосереджується на захисті прав учасників закупівельного

процесу. Вона розглядає скарги учасників торгів на етапах подання пропозицій, прекваліфікації та визначення переможців. Рішення Колегії є обов'язковими для виконання замовниками.

Функції АМКУ не включають системний аналіз чи аудит закупівель, оскільки його діяльність спрямована на реагування на конкретні скарги. Проте дублювання може виникати у випадках, коли скарги стосуються питань, які також є предметом перевірок Держаудитслужби.

Чітке розмежування функцій між Рахунковою палатою України, Держаудитслужбою та Колегією АМКУ може значно зменшити дублювання функцій, витрачання ресурсів та прикладання зусиль.

РПУ має займатися винятково системними аудитами, які включають аналіз ефективності виконання бюджетних програм. Наприклад, у випадку державної програми з будівництва інфраструктури РПУ оцінює, наскільки досягнуті стратегічні цілі програми, чи раціонально використовувалися бюджетні кошти.

Держаудитслужба повинна зосередитися на оперативних порушеннях у сфері публічних закупівель. Наприклад, якщо виявлено, що закупівля будівельних матеріалів для тієї ж інфраструктурної програми здійснена за завищеними цінами, це стає предметом моніторингу Держаудитслужби.

Колегія АМКУ розглядає лише скарги від учасників закупівель. Наприклад, якщо учасник тендера оскаржує дискваліфікацію через дискримінаційні умови, це питання вирішує Колегія, але вона не проводить моніторинг чи аудит закупівель загалом.

Таким чином, розподіл компетенцій дозволяє кожному органу влади зосередитися на своїх завданнях, уникаючи перетину повноважень.

Ефективна взаємодія між органами державного фінансового контролю є ключовою для уникнення дублювання, проте неможливою без належного рівня комунікації. Тому, наступним етапом розвитку є забезпечення ефективного обміну інформацією між органами державного фінансового контролю. Це сприятиме прозорості дій, уникненню дублювання контролю та

відповідальності, а також своєчасному виявленню ризикових операцій із публічними фінансами. Для цього доцільно сформувати систему міжвідомчих протоколів обміну інформацією, які включатимуть, наприклад, такі розділи:

- *виявлення порушень*: при виявленні Держаудитслужбою серйозних системних проблем під час перевірки конкретного тендера, вона може передати інформацію до РПУ для подальшого аналізу у контексті всієї бюджетної програми;

- *реагування на скарги*: якщо Колегія АМКУ розглядає скаргу на дискримінаційні умови тендерної документації, а паралельно Держаудитслужба перевіряє ту саму закупівлю, варто передбачити механізм передачі інформації, щоб уникнути паралельного реагування;

- *звітування*: органи можуть створювати спільні звіти про основні проблеми у сфері публічних закупівель, що дозволить краще координувати їхню діяльність.

Такий протокол обміну інформацією дозволить уникнути повторного аналізу одних і тих же даних, зосередивши зусилля на специфічних аспектах.

У контексті посилення ролі електронних систем необхідно розглянути такі напрямки:

- інтеграція електронних систем у роботу контролюючих органів;
- уніфікація баз даних для створення інтероперабельної системи обміну інформацією. Наприклад, окремий модуль, доступний для РПУ, Держаудитслужби та Колегії АМКУ, що міститиме інформацію про результати моніторингів, перевірок та скарг. Так, РПУ зможе аналізувати системні проблеми на основі даних Держаудитслужби, а АМКУ матиме доступ до інформації про порушення умов закупівель, що вже були зафіксовані;

- автоматизовані сповіщення для створення комунікаційних каналів взаємодії. Наприклад, якщо Держаудитслужба знаходить порушення, система автоматично інформує АМКУ чи РПУ залежно від характеру порушення;

- аналітичні панелі для розробки інструментів аналітики, що дозволить органам контролю оцінювати загальні тенденції у сфері закупівель,

спільно виявляючи критичні проблеми.

Запропоновані заходи сприятимуть підвищенню ефективності контролю, усунуть дублювання функцій і створять єдину систему державного фінансового контролю. Чіткий розподіл завдань, прозорість обміну даними та сучасні електронні інструменти дозволять оптимізувати використання ресурсів і забезпечити дотримання законності у використанні бюджетних коштів.

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету в рамках здійснення законопроектної роботи розглянув три законопроекти, спрямовані на удосконалення нормативно-правового регулювання діяльності Рахункової палати України: основний законопроект №10044 та альтернативні законопроекти №10044-1 і №10044-2. Метою цих ініціатив є посилення інституційної незалежності РПУ, розширення її повноважень та приведення діяльності у відповідність до INTOSAI. Аналіз запропонованих змін демонструє прагнення забезпечити прозорість державного фінансового контролю, водночас виявляє низку проблемних аспектів, що потребують додаткового опрацювання.

Один із ключових аспектів запропонованих змін – це розширення сфери діяльності РПУ. Законопроекти передбачають, що РПУ має здійснювати контроль не лише за коштами державного бюджету, але й за всіма публічними коштами, зокрема:

- коштами місцевих бюджетів;
- фондами загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування;
- фінансами державних підприємств;
- міжнародною фінансовою допомогою, включно з допомогою ЄС.

Наприклад, законопроект №10044 пропонує включити до повноважень РПУ аудит відповідності, а також аналіз стану використання міжнародної допомоги. Такі розширення сприятимуть кращому моніторингу державних фінансів, проте викликають питання щодо конституційності такої діяльності, адже повноваження РПУ обмежені статтею 98 Конституції України.

Для забезпечення ефективності РПУ пропонується низка заходів, що зміцнюють її фінансову та функціональну незалежність. Забезпечення фінансової незалежності Рахункової палати матиме місце в таких напрямках реалізації:

- РПУ самостійно визначає свої потреби у фінансовому забезпеченні та подає відповідні пропозиції Кабінету Міністрів України;
- бюджетні запити РПУ не можуть бути змінені урядом, що гарантує стабільність фінансування.

Організаційні зміни для покращення діяльності Рахункової палати:

- скорочується склад РПУ з 13 до 9 членів;
- встановлюється строк повноважень членів РПУ на 7 років без права повторного призначення;
- посилюється прозорість процедури відбору членів РПУ через проведення конкурсів.

Забезпечення незалежності РПУ від інших органів влади доцільно здійснювати шляхом запровадження інституту державних аудиторів, які не матимуть статусу державних службовців, натомість доцільно розширити повноваження членів РПУ щодо прийняття рішень про проведення аудитів.

Стосовно наближення українського законодавства до міжнародних стандартів, подані законопроекти враховують вимоги INTOSAI, передбачаючи гармонізацію процедур зовнішнього аудиту з міжнародними стандартами. Наприклад, пропонується:

- проводити аудит державного бюджету на основі фінансових аудитів та аудитів відповідності;
- створити механізми моніторингу виконання рекомендацій РПУ;
- встановити чіткі строки для подання звітів РПУ та їх обговорення у Верховній Раді.

Водночас запропоновані зміни викликають низку зауважень, пов'язаних із потенційними ризиками та правовими суперечностями. Зокрема:

- існуюча проблема потенційного дублювання повноважень РПУ і

Державної аудиторської служби;

– ризики недостатнього фінансового забезпечення у зв'язку з розширенням компетенції;

– суперечності із статтею 98 Конституції, яка обмежує контроль РПУ лише бюджетними коштами.

Отже, запропоновані законопроекти мають на меті модернізацію діяльності Рахункової палати відповідно до міжнародних стандартів, що сприятиме ефективнішому фінансовому контролю. Проте їх реалізація потребує додаткового аналізу для уникнення правових конфліктів і забезпечення інституційної ефективності.

Проведений аналіз засвідчує нагальну потребу в удосконаленні нормативно-правового забезпечення державного фінансового контролю в Україні. Наведені пропозиції спрямовані на розширення повноважень, посилення незалежності та підвищення ефективності діяльності Рахункової палати, а також гармонізацію її роботи з міжнародними стандартами. Попри позитивний потенціал змін, окремі аспекти, зокрема дублювання повноважень з іншими органами, ризики недостатнього фінансування та суперечності з Конституцією, потребують ретельного опрацювання. Досягнення балансу між розширенням компетенцій і дотриманням принципів законності є ключовими для створення прозорої та ефективної системи фінансового контролю.

3.2 Адаптація зарубіжного досвіду організації державного фінансового контролю в Україні

Світова практика організації державного фінансового контролю може стати корисним досвідом для реформування системи управління державними фінансами в Україні. Європейський досвід організації державного фінансового контролю показує, що у країнах Європи вищі органи зовнішнього фінансового

контролю відповідають за аудит державних фінансів, що охоплює як доходи, так і видатки. Їхня діяльність спрямована на забезпечення фінансової бездоганності, підзвітності державної системи та виконання інших завдань, пов'язаних із ефективним управлінням державними ресурсами (див. рис. 3.1).

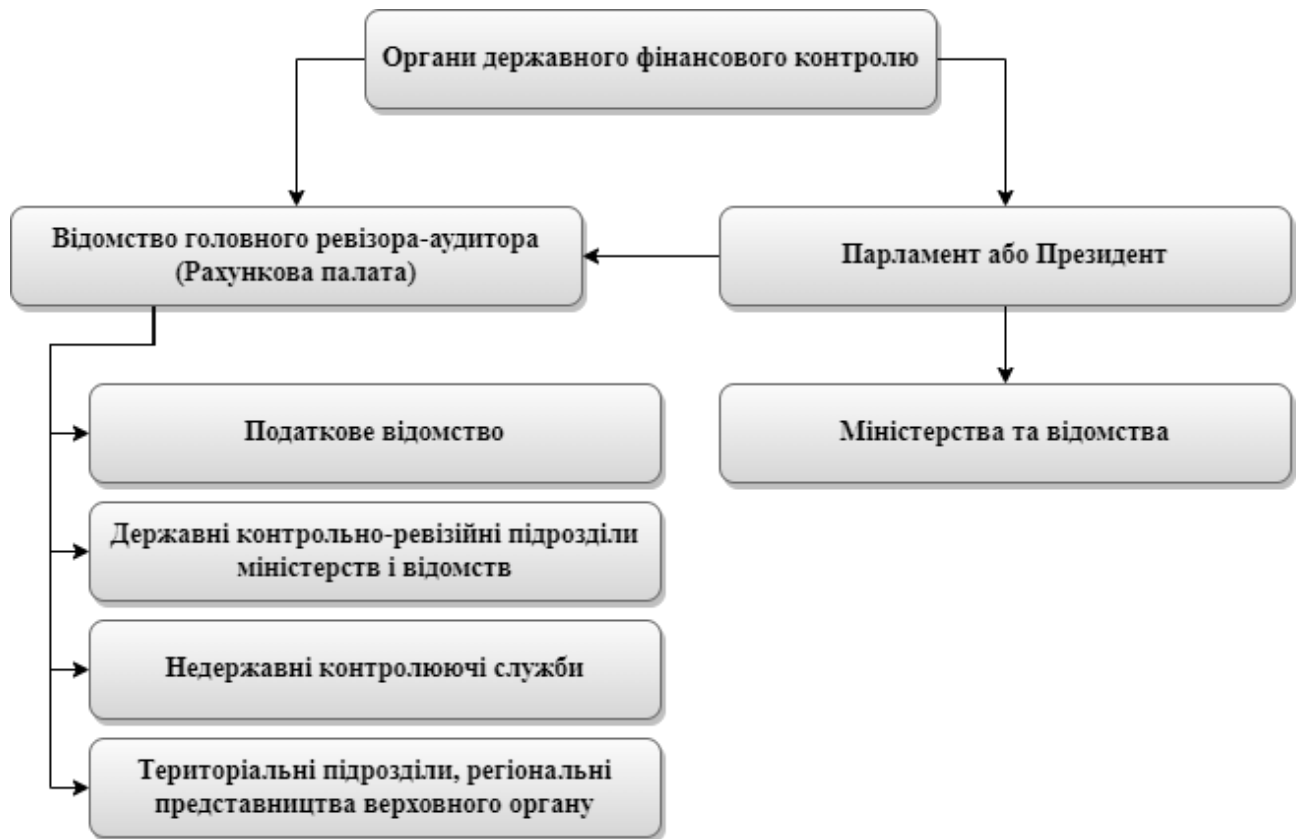


Рисунок 3.1 – Система органів державного фінансового контролю у зарубіжних країнах [12]

Одним із ключових елементів системи фінансового контролю в західних країнах є відомство головного ревізора-аудитора (Рахункова палата), яке, як правило, перебуває у безпосередньому підпорядкуванні парламенту або президента країни. Основною метою діяльності цього відомства є забезпечення загального контролю за використанням державних коштів.

Важливу роль у структурі відомства головного ревізора-аудитора відіграють територіальні підрозділи, які залежно від форми державного устрою країни можуть бути повністю або частково підпорядковані Рахунковій Палаті.

Водночас вони зберігають автономність у виконанні своїх функцій та фокусуються на перевірках витрачання коштів місцевих бюджетів. Ці підрозділи уповноважені здійснювати оперативне виконання завдань, визначених центральною контрольною установою.

Другою важливою складовою системи фінансового контролю в європейських країнах є податкове відомство, яке підпорядковується президенту, уряду або міністерству фінансів. Його основною функцією є контроль за надходженням податкових доходів до бюджету.

Зарубіжний досвід державного фінансового контролю є цінним орієнтиром для реформування української законодавчої системи, проте чинне законодавство не повністю враховує специфіку сфер із високим рівнем ризику корупції, таких як державні закупівлі, управління місцевими бюджетами та використання міжнародних кредитів. Недостатня адаптація норм до потреб цих сфер створює ризики для раціонального використання бюджетних ресурсів. За даними Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки [36], значні зусилля мають бути спрямовані на зміцнення аналітичних спроможностей контролюючих органів для ефективнішого моніторингу ризикованих операцій та проведення інспекцій.

Питання кількості та тривалості фінансових перевірок на рік потребує організаційного та законодавчого врегулювання. Фінансовий контроль має бути організований таким чином, щоб не створювати додаткових труднощів для суб'єктів господарювання в їхній виробничо-господарській діяльності [13].

Серед основних напрямів вдосконалення бюджетного контролю в умовах сучасної економіки України є створення єдиного правового поля для розвитку системи бюджетного контролю та закріплення контрольних функцій за його суб'єктами в законодавчому порядку. Окрім цього, важливими є формування нових та вдосконалення існуючих процедур і методів бюджетного контролю та оптимізація організаційних структур бюджетного контролю.

Понятійний апарат державного внутрішнього фінансового контролю має спиратися на вимоги ЄС щодо управління державними фінансами та основні

документи Міжнародної організації вищих органів контролю державних фінансів. Формування такого правового підґрунтя сприятиме процесу адаптації законодавства України до норм ЄС [22].

Ще одним важливим недоліком є недостатня інтеграція норм національного законодавства з міжнародними стандартами. Зокрема, впровадження стандартів ISSAI могло б підвищити якість перевірок та забезпечити відповідність практик фінансового контролю європейським нормам. Відсутність таких стандартів обмежує можливості застосування сучасних аудиторських підходів та погіршує конкурентоспроможність української системи фінансового контролю на міжнародному рівні [18].

Для вирішення зазначених проблем рекомендується:

- провести аудит нормативної бази з метою виявлення та усунення дублювання функцій органів державного фінансового контролю;
- впровадити єдину методологічну базу для планування, проведення та оцінки контрольних заходів, що забезпечить узгодженість дій різних органів;
- розробити та затвердити законодавчі акти, які забезпечать адаптацію ISSAI до українських умов, включаючи оновлення підходів до аудиту ефективності;
- зміцнити правові засади застосування інформаційних технологій у процесах контролю, включаючи електронний моніторинг операцій.

Міжнародні стандарти ISSAI, що розроблені INTOSAI, забезпечують універсальні принципи аудиту, які сприяють незалежності, об'єктивності та прозорості в роботі органів державного фінансового контролю.

Однією з ключових проблем в українському контексті є недостатня незалежність органів фінансового контролю, що суперечить принципам, визначеним у Лімській декларації [14] керівних принципів контролю. Ця декларація наголошує на важливості автономного статусу вищих органів фінансового контролю, включаючи фінансову та адміністративну незалежність, що є основоположним для забезпечення об'єктивності їх діяльності.

Впровадження стандартів ISSAI в українське законодавство потребує

створення нормативно-правової бази, яка б забезпечила такі умови, основними з яких є незалежність фінансового забезпечення органів контролю, обов'язкова сертифікація аудиторів та розмежування повноважень.

Незалежність фінансування є основоположною вимогою стандартів ISSAI. Для забезпечення автономії органів державного фінансового контролю, таких як Рахункова палата, важливо уникати впливу виконавчої влади, яка може обмежувати їхню діяльність через контроль за фінансовими ресурсами. Наразі в Україні бюджет Рахункової палати формується через Міністерство фінансів, що суперечить принципу незалежності. У демократичних країнах, зокрема, відповідно до Лімської декларації, фінансування таких органів здійснюється безпосередньо через затвердження парламентом, що дозволяє уникнути впливу на їхню роботу політичних або виконавчих структур.

Ухвалення відповідних змін у законодавстві України передбачає впровадження прямого механізму подання бюджету органу до Верховної Ради, що зменшить ризики втручання виконавчої влади та гарантуватиме стабільність фінансування.

Професійна підготовка аудиторів, які працюють у сфері державного фінансового контролю, є ключовою умовою для забезпечення відповідності міжнародним стандартам. Запровадження сертифікації за міжнародними стандартами, такими як ISSAI, дозволить підвищити компетентність фахівців. У багатьох країнах обов'язкова сертифікація аудиторів є вимогою для роботи у державному секторі, що підвищує якість виконання аудитів і довіру до результатів перевірок.

В українських реаліях відсутність такої сертифікації створює ризики залучення некваліфікованих кадрів, що впливає на ефективність і об'єктивність аудитів. Тому необхідно підготувати законодавчі ініціативи, які передбачають сертифікацію на базі міжнародно визнаних стандартів, що включає технічні знання, етичні принципи та практичні навички.

Дублювання функцій між різними органами державного фінансового контролю, зокрема Рахунковою палатою, Державною аудиторською службою

та іншими структурами, є однією з ключових проблем української системи. Відсутність чітких меж повноважень призводить до конфліктів компетенцій, нерационального використання ресурсів і уповільнення процесу виявлення порушень.

Відповідно до рекомендацій INTOSAI, необхідно провести аудит функцій усіх органів державного фінансового контролю, визначивши сфери їхньої відповідальності. Це дозволить усунути дублювання, розподілити ресурси та запровадити єдину методологічну базу для проведення аудитів. У результаті кожен орган виконуватиме специфічні завдання, що підвищить загальну ефективність системи контролю.

INTOSAI також акцентує увагу на важливості підзвітності органів влади громадянському суспільству. У цьому контексті гармонізація із стандартами ISSAI сприятиме побудові механізмів, які забезпечуватимуть зворотний зв'язок між громадянами та органами влади через доступ до інформації про фінансові порушення та ефективність використання бюджетних коштів.

Таким чином, впровадження міжнародних стандартів ISSAI та рекомендацій INTOSAI сприятиме створенню сучасної системи державного фінансового контролю, що відповідатиме європейським принципам і стандартам.

Вивчаючи досвід іноземних країн щодо організації державного фінансового контролю, варто погодитися з результатами досліджень Піхоцької О. М. та Піхоцької М. Р. [21], що основними напрямками вдосконалення системи державного фінансового контролю мають бути:

- ефективність зовнішнього незалежного фінансового контролю та його реформування слід оцінювати з точки зору досягнення прозорості, соціальної орієнтованості та ефективності бюджетних видатків;
- уповноважені органи внутрішнього фінансового контролю повинні зосереджуватися на створенні умов, що запобігають фінансовим порушенням, а не лише на покаранні винних осіб;
- розвиток зовнішнього і внутрішнього фінансового контролю на

місцевому рівні має базуватися на принципі збалансованості повноважень між суб'єктами національного і місцевого рівнів.

Також досвід європейських країн свідчить, що у країнах Європи функціонує прозора ієрархічна система фінансового контролю, яку зазвичай очолює вищий контрольний орган із найбільшими повноваженнями. Повноваження інших органів гармонізовані та узгоджені, що сприяє ефективному здійсненню фінансового контролю на місцевому рівні [21].

Адаптація зарубіжного досвіду організації державного фінансового контролю до українських реалій відкриває значні можливості для вдосконалення системи контролю за управлінням державними фінансами.

Проведений аналіз свідчить, що українська система державного фінансового контролю має низку недоліків. Зокрема, чинне законодавство недостатньо враховує специфіку сфер із високим рівнем ризику корупції, таких як державні закупівлі, управління місцевими бюджетами та використання міжнародних кредитів. Недостатня адаптація до міжнародних стандартів, таких як ISSAI, обмежує ефективність проведення аудитів та знижує конкурентоспроможність на міжнародному рівні.

У контексті вдосконалення української моделі державного фінансового контролю важливими є такі аспекти:

- забезпечення гармонізації із стандартами ISSAI, включаючи їх адаптацію до українських умов;
- створення єдиної уніфікованої системи стандартів для узгодження діяльності контролюючих органів;
- зміцнення аналітичних спроможностей органів контролю для моніторингу ризикових операцій;
- забезпечення незалежності органів фінансового контролю відповідно до Лімської декларації;
- запровадження сертифікації аудиторів відповідно до міжнародних стандартів.

Інтеграція принципів зарубіжного досвіду, зокрема прозорості, автономії

контрольних органів та чіткої ієрархії повноважень, дозволить забезпечити дієвість системи державного фінансового контролю в Україні. Це сприятиме підвищенню ефективності використання державних ресурсів, досягненню цілей політики децентралізації та відповідності європейським стандартам.

ВИСНОВКИ

Дослідження питань організації державного фінансованого в Україні дозволили з'ясувати його роль у забезпеченні ефективного управління публічними ресурсами, дотриманні фінансової дисципліни, запобіганні фінансовим правопорушенням та зробити низку висновків щодо удосконалення системи фінансового контролю через адаптацію до міжнародних стандартів, оптимізацію нормативно-правової бази та запровадження ефективних методів управління.

Визначено, що фінансовий контроль є важливим інструментом забезпечення дотримання законності, ефективності та раціональності у використанні державних ресурсів. Розглянуто концепції, які трактують державний фінансовий контроль як функцію управління, діяльність органів влади та систему економічних відносин у контексті їх реалізації на засадах законності, неупередженості, прозорості та об'єктивності.

Проаналізовано сучасний стан функціонування державного фінансового контролю в Україні. Особливу увагу приділено нормативно-правовій базі, яка визначає діяльність контролюючих органів. Виявлено, що система державного фінансового контролю включає численні суб'єкти, серед яких Рахункова палата, Державна аудиторська служба України, Державна служба фінансового моніторингу тощо. Аналіз показав, що, попри розвинену інституційну структуру, існують проблеми дублювання функцій між органами влади, спостерігається недостатня координація їх роботи та гармонізація законодавства із міжнародними стандартами. Це спонукає до вдосконалення управлінських процесів та підвищення ефективності системи фінансового контролю.

На основі аналізу теоретичних засад та сучасного стану фінансового контролю розроблено практичні рекомендації, спрямовані на підвищення його результативності. Основними напрямками вдосконалення є оптимізація функцій

контролюючих органів, запровадження обов'язкової сертифікації аудиторів, удосконалення методологічної бази та інтеграція міжнародних стандартів ISSAI, запропоновано створення єдиної інформаційної системи для координації між органами та підвищення прозорості фінансової діяльності.

ПЕРЕЛІК ДЖЕРЕЛ ПОСИЛАННЯ

1. Борисенко Л. М. Суть та значення державного фінансового контролю в Україні. *Державне регулювання економіки та розвиток регіонів*. 2020. № 46. С. 116–126. URL: <http://sedu.kneu.edu.ua/article/view/209370/209412> (дата звернення: 02.12.2024).
2. Борисенко Л. М. Сучасний стан системи державного фінансового контролю. *Ефективна економіка*. 2020. № 7. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=8071> (дата звернення: 02.12. 2024).
3. Бюджетний кодекс України : Кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI : станом на 21.09.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 02.12.2024).
4. Гевлич Л., Тукіла К. Організація ефективного державного фінансового контролю в Україні. *Економіка та суспільство*. 2021. № 33. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/884> (дата звернення: 02.12.2024).
5. Гладченко Л., Сивульська Н., Волковський Є. Незалежний державний фінансовий контроль в Україні на шляху до євроінтеграції. *Економіка та суспільство*. 2024. № 66. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/4642/4584> (дата звернення: 28.11.2024).
6. Гуренко Т. Сучасний стан та напрями удосконалення організації державного фінансового контролю. *Економіка та суспільство*. 2023. № 55. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/2941/2861> (дата звернення: 19.11.2024).
7. Гуцаленко Л. В., Дерій В. А., Коцупатрий М. М. Державний фінансовий контроль : навч. посіб. Київ : Центр навчальної літератури, 2009. 424 с.
8. Давиденко А., Павлюк С. Держаудитслужба в публічних закупівлях:

чи ефективні моніторинги? Київ, 2020. URL: <https://ti-ukraine.org/research/derzhaudytsluzhba-v-publichnyh-zakupivlyah-chy-efektyvni-monitoryngu/> (дата звернення: 02.12.2024).

9. Жадан Т. А. Економічна сутність та зміст поняття «Державний фінансовий контроль». *Причорноморські економічні студії*. 2017. № 16. С. 161–168.

10. Звіт Державної служби фінансового моніторингу України за 2023 рік. URL: <https://fiu.gov.ua/assets/userfiles/0350/zvity/zvit2023ukr.pdf> (дата звернення: 02.12.2024).

11. Звіт Рахункової палати за 2023 рік. Київ, 2023. 190 с. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2023/ZVIT_RP_2023.pdf (дата звернення: 02.12.2024).

12. Ключка О. В., Ключка С. С. Світова практика організації державного фінансового контролю та можливість її адаптації в Україні. *Міжнародні економічні відносини*. 2021. URL: https://eco-science.net/wp-content/uploads/2021/06/06.21._note_ukr_Kliuchka-O.V.-Kliuchka-S.S.-93-104.pdf (дата звернення: 29.11.2024).

13. Кузьменко О. Інтеграція Рахункової палати України до міжнародних інститутів вищого незалежного фінансового контролю. *Фінансове право*. 2013. № 4. С 83–92.

14. Лімська декларація: Декларація Організації Об'єднаних Націй від 11.09.1997. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_090#Text (дата звернення: 29.11.2024).

15. Максимова В. Ф. Організація державного фінансового контролю : навч. посіб. Одеса : ОНЕУ, 2012. 276 с.

16. Мигаль М. Ефективність та прозорість: результати діяльності Рахункової палати за 2023 рік. *ГО «Інститут аналітики та адвокації»*. URL: <https://iaa.org.ua/articles/efektyvnist-ta-prozorst-rezultaty-diyalnosti-rahunkovoyi-palaty-za-2023-rik/> (дата звернення: 02.12.2024).

17. Місюкевич Л. О. Основні засади реалізації контрольних функцій

рахункової палати у фінансовій сфері в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: державне управління.* 2020. № 1. С. 6–11. URL: http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/1_2020/4.pdf (дата звернення: 07.12.2024).

18. Негода Ю. В. Шляхи удосконалення державного фінансового контролю в Україні. *Економіка та суспільство.* 2022. № 44. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-44-4> (дата звернення: 26.11.2024).

19. Петришина М., Лагутіна К. Діяльність Рахункової палати: проблеми та шляхи вдосконалення. *Молодий вчений.* 2019. Т. 11, № 75. URL: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2019-11-75-83> (дата звернення: 14.11.2024).

20. Пивоваров К. В. Шляхи удосконалення системи фінансового контролю в державному управлінні України. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2016. № 4. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duug_2016_4_10 (дата звернення: 02.12.2024).

21. Піхоцька О. М.; Піхоцька М. Р. Досвід країн ОЕСР у організації державного фінансового контролю. *Scientific notes of Lviv University of Business and Law*, 2022, 34: 194–201.

22. Погріщук Г., Головай Н. Сучасні проблеми та перспективи розвитку державного фінансового контролю в Україні. *Економіка та суспільство.* 2022. № 46. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/2077/> (дата звернення: 01.12.2024).

23. Прасюк В. М. Державний фінансовий контроль: визначення поняття. *Прикарпатський юридичний вісник.* 2020. Т. 2, № 3(28). С. 97–102.

24. Прасюк В. М. Принципи державного фінансового контролю: загальна характеристика. *Прикарпатський юридичний вісник.* 2020. Т. 2, № 4(29). С. 155–160.

25. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 р. № 3659-ХІІ: станом на 1 січ. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12#Text> (дата звернення: 06.12.2024).

26. Про затвердження Основних засад здійснення внутрішнього контролю

розпорядниками бюджетних коштів та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 р. № 1001: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.12.2018 № 1062: станом на 18.06.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1062-2018-п#Text> (дата звернення: 13.11.2024).

27. Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України : Постанова Каб. Міністрів України від 03.02.2016 № 43: станом на 7 верес. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-п#Text> (дата звернення: 01.12.2024).

28. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 375: станом на 04.10.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-п#Text> (дата звернення: 14.11.2024).

29. Про затвердження Регламенту Рахункової палати: Рішення Рахункової палати від 29.03.2024 р. № 15-1. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2024/15-1_2024/R_RP_15-1_2024.pdf (дата звернення: 02.12.2024).

30. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII: станом на 08.03.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 17.11.2024).

31. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР: станом на 21.09.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення: 06.12.2024).

32. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV: станом на 27.06.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 06.12.2024).

33. Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 р. № 679-XIV: станом на 19.04. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#Text> (дата звернення: 06.12.2024).

34. Про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку: Указ

Президента України від 23.11.2011 р. № 1063/2011: станом на 07.07.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1063/2011#Text> (дата звернення: 14.11.2024).

35. Про Рахункову палату: Закон України від 02.07.2015 р. № 576-VIII : станом на 04.05.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text> (дата звернення: 17.11.2024).

36. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022-2025 роки та плану заходів з її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 р. № 1805-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-2021-p#Text> (дата звернення: 19.11.2024).

37. Про Фонд державного майна України: Закон України від 09.12.2011 р. № 4107-VI: станом на 21.06.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4107-17#Text> (дата звернення: 17.11.2024).

38. Пустовіт Ю. Ю. Суб'єкти державного фінансового контролю України в умовах євроінтеграції. *Держава та регіони. Серія : Право.* 2019. № 3. С. 196–203. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/drp_2019_3_34 (дата звернення: 02.12.2024).

39. Результати діяльності Держаудитслужби, її міжрегіональних територіальних органів за січень – грудень 2023 року. Київ, 2023. URL: <https://dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/3517> (дата звернення: 02.12.2024).

40. Сідор М. І. Фінансовий контроль : навч. посіб. (для здобувачів вищої освіти денної форми навчання). Одеса, 2019. 145 с.

41. Статистичні звіти Державної аудиторської служби України. URL: <https://dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/3517> (дата звернення: 02.12.2024).

42. Швець Н., Акритов А. Роль і місце фінансового моніторингу в системі державного фінансового контролю. *Вісник Університету банківської справи.* 2020. № 3(39). URL: <https://ser.net.ua/index.php/SER/article/view/388/393> (дата звернення: 17.11.2024).

43. Шевченко І. О. Реформування системи державного фінансового контролю в умовах євроінтеграції. *Економічні студії.* 2019. № 1(23). С. 97–101.

ДОДАТОК А

Витяг з розділу 1 «Основні результати» звіту Рахункової палати України за 2023 рік [11]

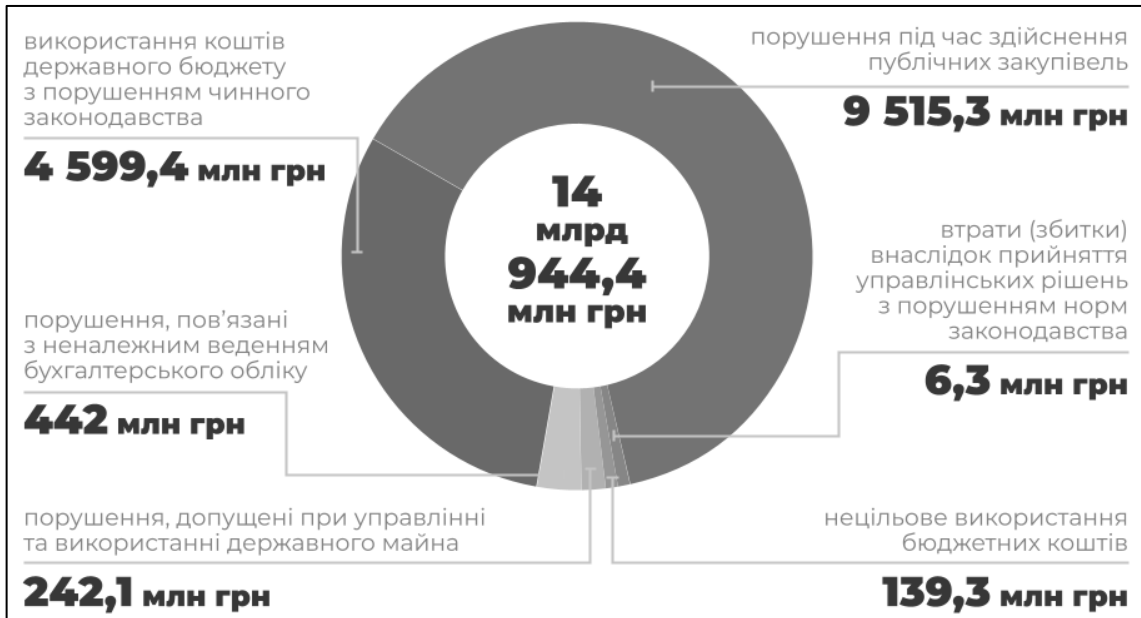


Рисунок А.1 – Структура порушень бюджетного та іншого законодавства за видами порушень

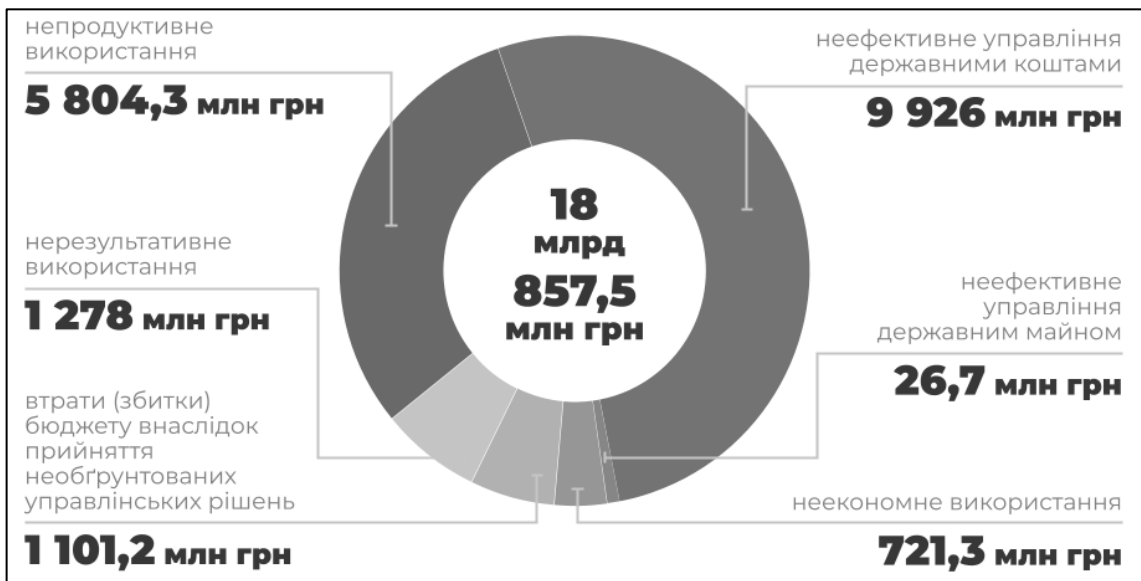


Рисунок А.2 – Структура неефективного управління публічними фінансами і майном, їх неефективне використання за видами порушень

ДОДАТОК Б

Результати діяльності Держаудитслужби, її міжрегіональних територіальних органів за січень - грудень 2023 року [39]

Протягом січня – грудня 2023 року проведено **713** ревізій та **395** перевірок закупівель, під час яких перевірено понад 1,0 тис. підприємств, установ і організацій.

Загальна сума виявлених фінансових порушень, що призвели до **втрат фінансових і матеріальних ресурсів**, становить майже **211,0 млрд грн** (понад 99,8 млрд грн за аналогічний період минулого року), з них коштів бюджетів усіх рівнів та бюджетних установ – близько **43,1 млрд грн** (близько 7,5 млрд грн).

На **351** об'єкті контролю виявлено **недоотримання фінансових ресурсів** на загальну суму близько **134,2 млрд грн** (понад 60,8 млрд грн), у тому числі бюджетами – більш як **36,9 млрд грн** (близько 4,7 млрд грн).

Проведеними заходами державного фінансового контролю на **867** об'єктах встановлено **незаконні, нецільові витрати та недостачі ресурсів** на загальну суму понад **76,8 млрд грн** (понад 39,0 млрд грн), у тому числі за операціями з бюджетними коштами – майже **6,2 млрд грн** (понад 2,8 млрд грн).

Сума виявлених на **844** об'єктах контролю **незаконних витрат ресурсів** становить понад **73,1 млрд грн** (близько 38,7 млрд грн), у тому числі за операціями з бюджетними коштами – більш як **5,8 млрд грн** (майже 2,6 млрд грн).

На **81** об'єкті контролю **не за цільовим призначенням** проведено витрати державних ресурсів на суму близько **383,7 млн грн** (понад 284,9 млн грн), у тому числі майже **200,0 млн грн** (понад 88,4 млн грн) – кошти державного бюджету та понад **136,3 млн грн** (більш як 154,7 млн грн) – місцевих бюджетів.

Недостачі ресурсів виявлено на **131** об'єкті контролю на загальну суму близько **3,3 млрд грн** (понад 69,5 млн грн).

У результаті проведеної органами Держаудитслужби роботи у січні – грудні 2023 року **відшкодовано фінансових порушень, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів**, на загальну суму понад **6,4 млрд грн** (більш як 1,1 млрд грн), з них майже **488,8 млн грн** – за порушеннями, що виявлені у попередніх звітних періодах.

Зокрема, **забезпечено надходження** недоотриманих фінансових ресурсів на загальну суму більш як **2,3 млрд грн** (близько 216,0 млн грн), що становить **1,7%** (0,4%) від обсягу виявлених таких порушень, у тому числі до бюджетів всіх рівнів – понад **93,0 млн грн** (майже 138,6 млн грн).

ПРОДОВЖЕННЯ ДОДАТКА Б

У межах прав та наданих повноважень органами Держаудитслужби за січень – грудень 2023 року **забезпечено відшкодування і поновлення незаконних, нецільових витрат та нестач фінансових і матеріальних ресурсів на загальну суму понад 4,1 млрд грн (понад 934,1 млн грн), що становить 5,4% (2,4%) від виявлених таких порушень.**

За результатами проведених заходів державного фінансового контролю загалом органами Держаудитслужби подано **190 (164)** пропозицій щодо застосування фінансових санкцій до порушників фінансово-бюджетної дисципліни, з яких застосовано **129 (115)**, а саме: у **3 (7)** випадках призупинено бюджетні асигнування, у **107 (94)** – зупинено операції з бюджетними коштами та **19 (14)** об'єктам контролю – розпорядникам бюджетних коштів зменшено бюджетні призначення/асигнування на загальну суму понад **28,2 млн грн (більш як 58,2 млн грн).**

З метою вжиття відповідних заходів до порушників фінансової дисципліни, органами Держаудитслужби до **правоохоронних органів** у звітному періоді передано **952 (707)** матеріали ревізій та перевірок зі свого боку, правоохоронними органами у січні – грудні 2023 року за матеріалами проведених заходів розпочато **422 (265) досудових розслідування** та **22 (34) досудових розслідування** – за результатами участі у перевірках правоохоронних органів.

З початку звітнього року **долучено до кримінальних проваджень 381 (199)** матеріал заходів контролю органів Держаудитслужби, вжито **52 (42) інших заходи реагування** та складено **110 (78) протоколів про вчинення корупційних діянь.**

У звітному періоді вручено **136 (170) письмових повідомлень про підозру** у вчиненні кримінального правопорушення, в тому числі за матеріалами заходів, проведених за власною ініціативою – **91 (97)**, за зверненням правоохоронних органів – **31 (44).**

Крім цього, органи Держаудитслужби протягом січня – грудня 2023 року, реалізуючи право на звернення до суду в інтересах держави, **пред'явили 16 (17) позовів** до суду щодо відшкодування втрат фінансових і матеріальних ресурсів на загальну суму понад **96,6 млн грн (понад 106,0 млн грн).** **Ініційовано 196 (123) цивільних позовів** перед органами прокуратури, об'єктом контролю або його органом управління, іншим державним органом.

ПРОДОВЖЕННЯ ДОДАТКА Б

За порушення фінансово-бюджетної дисципліни до адміністративної відповідальності притягнуто майже **1,2 тис. (940) посадових осіб**. Загальна сума накладених адміністративних стягнень становила понад **2,2 млн грн (майже 1,1 млн грн)**.

До дисциплінарної відповідальності в звітному періоді притягнуто **297 посадових осіб (208)**, з яких **22 (21) – звільнено** із посад, до матеріальної – **199 осіб (179)**.

За результатами заходів державного фінансового контролю, якими виявлені порушення чинного законодавства, керівниками центральних і місцевих органів влади, підприємств, установ та організацій прийнято **847 управлінських рішень (504)**.

Крім зазначеного, органами Держаудитслужби у січні – грудні 2023 року проведено близько **12,2 тис. (більш як 11,9 тис.) моніторингів закупівель**.

За результатами проведених моніторингів закупівель органами Держаудитслужби протягом звітного періоду попереджено порушень, у тому числі шляхом відміни торгів, на суму майже **7,4 млрд грн (майже 7,9 млрд грн)** та розірвання договорів на суму близько **12,4 млрд грн (понад 6,7 млрд грн)**.

Протягом січня – грудня 2023 року проведено **205 (159)** державних фінансових аудитів, а саме: **47 (14)** аудитів місцевих бюджетів, **36 (20)** аудитів виконання бюджетних програм та **122 (125)** аудити діяльності суб'єктів господарювання.

З початку звітного року державними фінансовими аудитами охоплено фінансових і матеріальних ресурсів на загальну суму понад **454,3 млрд грн (майже 214,2 млрд грн)**.

Проведеними державними фінансовими аудитами виявлено неефективних управлінських дій (рішень) або ризикових операцій, що **призвели до упущених вигод/неотриманих доходів або непродуктивних/зайвих витрат** на загальну суму більш як **79,1 млрд грн (майже 56,8 млрд грн)**, неефективних управлінських дій (рішень) або ризикових операцій, що **можуть призвести (свідчити) про упущені вигоди/неотримані доходи або непродуктивні/зайві витрати** на суму понад **47,3 млрд грн (більш як 20,9 млн грн)**.

Крім того, виявлено порушень законодавства, що **можуть призвести до втрат фінансових і матеріальних ресурсів**, на загальну суму більш як **490,6 млн грн (більш як 2,2 млрд грн)**.

ПРОДОВЖЕННЯ ДОДАТКА Б

У результаті належного реагування об'єктів контролю на рекомендації державних аудиторів протягом січня – грудня 2023 року **упереджено втрат фінансових і матеріальних ресурсів** внаслідок неефективних управлінських дій (рішень) або ризикових операцій на суму майже **10,5 млрд грн** (близько 2,9 млн грн), а також відшкодовано відповідних втрат понад **3,9 млрд грн** (майже 969,4 млн грн).

За результатами державних фінансових аудитів надано понад **2,1 тис. пропозицій** (понад 1,6 тис.), виконано майже **1,2 тис. пропозицій** (935).

Органами Держаудитслужби до **правоохоронних органів** за їх зверненням у звітному періоді передано **123 (65)** аудиторські звіти. Зі свого боку, правоохоронними органами у січні – грудні 2023 року за матеріалами проведених таких заходів розпочато **20 (12)** досудових розслідувань.

За результатами державних фінансових аудитів керівниками центральних і місцевих органів влади, підприємств, установ та організацій прийнято **358 управлінських рішень** (200).

Департамент стратегічного планування, звітності та координації здійснення державного фінансового контролю

ДОДАТОК В

Витяг з розділу 4.3. «Фінансові розслідування» звіту Державної служби фінансового моніторингу за 2023 рік [10]

• щодо доручення СПФМ зупинення/поновлення чи проведення або забезпечення моніторингу фінансових операцій відповідної особи на виконання запиту уповноваженого органу іноземної держави, а порядку частини третьої статті 31 Базового Закону.

Так, протягом 2023 року Держфінмоніторингом зупинено фінансові операції 232 осіб. У 2022 році Держфінмоніторингом зупинено фінансові операції 475 осіб.

У 2023 році сума зупинених Держфінмоніторингом фінансових операцій та заблокованих коштів становить у еквіваленті 4,1 млрд гривень.



У 2023 році сума зупинених Держфінмоніторингом фінансових операцій та заблокованих коштів становить у еквіваленті 4,1 млрд гривень

4.3. ФІНАНСОВІ РОЗСЛІДУВАННЯ

Відкрита широкомасштабна російська агресія проти незалежної, мирної та демократичної України створила нові виклики перед системою фінансового моніторингу.

З метою зменшення вразливостей щодо легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та/або фінансування розповсюдження зброї масового знищення, або вчинення іншого кримінального правопорушення або діяння, фінансова система має сконцентруватися на підвищенні рівня виявлення, блокування фінансових операцій та діяльності причетних до цього осіб.



Фінансові інструменти для вчинення цих злочинів мають все більш витончений та складний характер

Активізація організованих злочинних груп в умовах війни є одним із найактуальніших викликів сьогодення.

Злочинці продовжують удосконалювати свою майстерність у схемах ВК/ФТ/ФРЗМЗ. Продовжується глобалізація процесів, оскільки постійно виникає потреба у зростанні фінансування окупаційних військ, терористичних угруповань, поширення сепаратистських ідей та пропаганди.

Фінансові інструменти для вчинення цих злочинів мають все більш витончений та складний характер.

Актуальними залишаються злочини війни та їх фінансування, а також суміжні з ними злочини.

Все це створює умови для послаблення економіки України. Отже, завданням системи ПВК/ФТ/ФРЗМЗ є запобігання та протидія здійсненню злочинів, що генерують кримінальні доходи.

За результатами аналізу та узагальнення виявлених (типових та новітніх) методів, способів, фінансових інструментів та схем легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, визначено пріоритетні напрями проведення фінансових розслідувань:

- фінансування війни та тероризму (сепаратизму);
- відмивання доходів від корупційних діянь;
- розкриття бюджетних коштів та коштів державних підприємств;
- нецільове використання коштів, виділених на гуманітарні проекти, соціальні проекти та відбудову (відновлення) об'єктів критичної інфраструктури, житла;
- відмивання доходів від злочинів, пов'язаних з шахрайським заволодінням коштами громадян та юридичних осіб.

Зважаючи на агресію РФ та загрозу національній безпеці України, Держфінмоніторингом, використовуючи власну практику, практику інших учасників національної системи фінансового моніторингу та досвід міжнародних партнерів підготовлено типологічне дослідження на тему: «Ризики та загрози легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму в умовах військової агресії російської федерації».



На сьогодні Держфінмоніторингом вже підготовлено та оприлюднено 19 типологічних досліджень

У типологічному дослідженні висвітлено різновиди схем легалізації (відмивання) злочинних доходів та фінансування тероризму (сепаратизму), що вчиняються в умовах військової агресії росії, розкрито індикатори підозрілості, методи та інструменти схем ВК/ФТ/ФРЗМЗ та інших злочинів.

4.3.1. ПРОТИДІЯ ФІНАНСУВАННЮ ВІЙНИ ТА ТЕРОРИЗМУ (СЕПАРАТИЗМУ)

Держфінмоніторинг (як ПФР) спільно із правоохоронними органами здійснює заходи, направлені на попередження та протидію фінансуванню терористичної та колабораційної діяльності, виявлення фінансових операцій, пов'язаних з військовою агресією з боку РФ та РБ проти України, протидію фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення.

У 2023 році Держфінмоніторингом до правоохоронних органів направлено 267 матеріалів, пов'язаних з фінансуванням тероризму/сепаратизму та військовою агресією з боку РФ та РБ проти України.



ПРОДОВЖЕННЯ ДОДАТКА В

Такі матеріали за напрямками розслідування розподіляються на наступні складові (деякі матеріали містять декілька складових):

- 33 матеріали (23 узагальнених матеріали та 10 додаткових узагальнених матеріалів) щодо фінансових операцій або їх учасників, стосовно яких існують підозри у тероризмі/сепаратизмі та його фінансуванні (у тому числі фінансування незаконних збройних формувань на тимчасово окупованих територіях України).

У направлених матеріалах містилась інформація:

- ✓ правоохоронних органів – 16 матеріалів (13 узагальнених матеріалів та 3 додаткових узагальнених матеріалів);
- ✓ іноземних ПФР – 13 матеріалів (6 узагальнених матеріалів та 7 додаткових узагальнених матеріалів);
- ✓ щодо виявлених зв'язків з РФ або РБ – 20 матеріалів (10 узагальнених матеріалів та 10 додаткових узагальнених матеріалів);
- ✓ про зупинення видаткових фінансових операцій – 4 матеріали (2 узагальнених матеріали та 2 додаткових узагальнених матеріали). В результаті прийнятих рішень загальна сума зупинених фінансових операцій становить 0,58 млн гривень.
- 103 матеріали (95 узагальнених матеріалів та 8 додаткових узагальнених матеріалів) щодо фінансових операцій або їх учасників, які можуть бути пов'язані з військовою агресією з боку РФ та РБ проти України; колабораційною діяльністю; які публічно закликають до насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону, у тому числі за участю 9 неприбуткових організацій.

У направлених матеріалах містилась інформація:

- ✓ правоохоронних органів – 50 матеріалів (48 узагальнених матеріалів та 2 додаткових узагальнених матеріали);
- ✓ іноземних ПФР – 5 матеріалів (3 узагальнених матеріали та 2 додаткових узагальнених матеріали);
- ✓ щодо виявлених зв'язків з РФ та РБ – 37 матеріалів (34 узагальнених матеріали та 3 додаткових узагальнених матеріали);

- ✓ про зупинення видаткових фінансових операцій – 13 матеріалів (10 узагальнених матеріали та 3 додаткових узагальнених матеріали). В результаті прийнятих рішень загальна сума зупинених фінансових операцій становить 5,09 млн гривень.

- 163 матеріали (59 узагальнених матеріалів та 104 додаткових узагальнених матеріали) щодо юридичних осіб та фізичних осіб, або пов'язаних з ними осіб, до яких застосовано обмежувальні заходи (санкції).

У направлених матеріалах містилась інформація:

- ✓ правоохоронних органів – 63 матеріали (33 узагальнених матеріали та 30 додаткових узагальнених матеріалів);
- ✓ іноземних ПФР – 113 матеріалів (39 узагальнених матеріалів та 74 додаткових узагальнених матеріали);
- ✓ щодо виявлених зв'язків з РФ та РБ – 113 матеріалів (48 узагальнених матеріалів та 65 додаткових узагальнених матеріалів);
- ✓ про зупинення видаткових фінансових операцій – 14 матеріалів (10 узагальнених матеріали та 4 додаткових узагальнених матеріали). В результаті прийнятих рішень загальна сума зупинених фінансових операцій становить 915,77 млн грн та 2 169 шт. цінних паперів номінальною вартістю у гривневому еквіваленті 74,54 млн гривень.

Основні інструменти, які були виявлені в направлених матеріалах:

- використання готівки;
- використання платіжних систем;
- внесення готівки на іноземні рахунки;
- використання електронних грошей та системи миттєвих переказів;
- надання/повернення фінансової допомоги;
- купівля-продаж дорогоцінних металів;
- операції за участю осіб, зареєстрованих на окупованих територіях, у тому числі з використанням еквайрингу;
- суб'єкти, зареєстровані в «офшорних» зонах;
- операції з криптовалютою;
- завищення/заниження вартості товарів/робіт/послуг;

- здійснення транзитних операцій;
- придбання корпоративних прав;
- переведення активів на бізнес-партнерів;
- використання підставних осіб;
- приховування бенефіціарних власників;
- формування фіктивного податкового кредиту;
- використання суб'єктів господарювання з ознаками фіктивності;
- використання соціально-вразливих верств населення;
- використання компаній – оболонок (нерезиденти);
- перерахування коштів за кордон;
- переказ коштів за послуги, вартість яких важко оцінити;
- переказ/отримання коштів на/від підконтрольних осіб;
- благодійні внески (пожертви);
- проведення безтоварних операцій;
- підміна (заміна) номенклатури товарів;
- використання фіктивних контрактів;
- використання суб'єктів господарювання – посередників (транзитерів);
- використання транзитно-конвертаційних груп.

4.3.2. ВІДМИВАННЯ ДОХОДІВ ВІД КОРУПЦІЙНИХ ДІЯНЬ

Держфінмоніторингом приділяється особлива увага стосовно розслідування фактів відмивання коштів, одержаних від корупційних діянь, розкрадання та привласнення державних коштів та майна.

У 2023 році Держфінмоніторингом направлено до правоохоронних органів 250 матеріалів (86 узагальнених матеріалів та 164 додаткових узагальнених матеріали), які пов'язані з підозрою у корупційних діяннях, зокрема до:

- НАБУ – 167 матеріалів (47 узагальнених матеріалів та 120 додаткових узагальнених матеріалів);
- ДБР – 42 матеріали (18 узагальнених матеріалів та 24 додаткових узагальнених матеріали);



ПРОДОВЖЕННЯ ДОДАТКА В

4.3.3. РОЗСЛІДУВАННЯ ОПЕРАЦІЙ, ПОВ'ЯЗАНИХ З БЮДЖЕТНИМИ КОШТАМИ ТА ІНШИМИ ДЕРЖАВНИМИ АКТИВАМИ



За 2023 рік Держфінмоніторингом до правоохоронних органів направлено 88 матеріалів (51 узагальнений матеріал та 37 додаткових узагальнених матеріалів), які пов'язані з бюджетними активами виділених на потреби Збройних Сил України та інших воєнізованих формувань, у тому числі 27 узагальнених матеріалів – з урахуванням інформації, отриманої від правоохоронного органу.

У вказаних матеріалах сума фінансових операцій, які можуть бути пов'язані з легалізацією коштів, та із вчиненням кримінального правопорушення, становить 5,3 млрд гривень.

Сума залучених державних коштів склала 33,3 млрд гривень.

Направлені матеріали пов'язані із розкраданням бюджетних активів шляхом:

- протиправного відчуження та розтрати державного майна;
- незаконного привласнення державних активів;
- нецільового використання бюджетних коштів, шляхом їх розпорощення між рахунками ризикових, фіктивних та пов'язаних суб'єктів господарювання.

Інструменти, які використовувались:

- обгортівкування;
- надання та повернення фінансової допомоги;
- проведення фінансових операцій із сумнівною економічною доцільністю;
- залученням посередників з метою завищення вартості товару;
- розміщенням суб'єктами господарювання отриманих бюджетних коштів на депозитних рахунках;
- погашення кредитів за рахунок бюджетних коштів;
- проведення платежів, що не відповідають видам економічної діяльності клієнтів;
- «скрутки».

4.3.4. РОЗСЛІДУВАННЯ ОПЕРАЦІЙ, ПОВ'ЯЗАНИХ З НЕЦІЛЬОВИМ ВИКОРИСТАННЯМ КОШТІВ, ВИДІЛЕНИХ НА ГУМАНІТАРНІ ПРОЄКТИ, СОЦІАЛЬНІ ПРОЄКТИ ТА ВІДБУДОВУ (ВІДНОВЛЕННЯ) ОБ'ЄКТІВ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ, ЖИТЛА

У 2023 році Держфінмоніторингом до правоохоронних органів направлено 55 матеріалів (35 узагальнених матеріалів та 20 додаткових узагальнених матеріалів), які пов'язані з використанням коштів, виділених на гуманітарні проекти, соціальні проекти та відбудову (відновлення) об'єктів критичної інфраструктури, житла.

У вказаних матеріалах сума фінансових операцій, які можуть бути пов'язані з легалізацією коштів, та із вчиненням кримінального правопорушення, становить 8,2 млрд гривень.

Сума залучених державних коштів склала 4,9 млрд гривень.



ПРОДОВЖЕННЯ ДОДАТКА В

4.3.5. ВІДМИВАННЯ ДОХОДІВ ВІД ЗЛОЧИНІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ШАХРАЙСЬКИМ ЗАВОЛОДІННЯМ КОШТАМИ ГРОМАДЯН ТА ЮРИДИЧНИХ ОСІБ

У 2023 році Держфінмоніторингом направлено до правоохоронних органів 114 матеріалів (88 узагальнених матеріалів та 26 додаткових узагальнених матеріалів), які були пов'язані з підозрами у шахрайському заволодінні коштами громадян та юридичних осіб.

У вказаних матеріалах сума фінансових операцій, які можуть бути пов'язані з легалізацією коштів, та із вчиненням кримінального правопорушення, становить 0,6 млрд гривень.

Шахрайське заволодіння коштами здійснювалось шляхом:

- використання методів соціальної інженерії, зокрема вішингу (телефонне шахрайство, пов'язане з виманованням реквізитів банківських карток або іншої конфіденційної інформації, примушуваннями до переказу коштів на картку злодієв);
- використання електронно-обчислювальної техніки, системи віддаленого управління рахунком «Інтернет-Клієнт-Банк», послуги «Мобільний банкінг» та електронних платіжних сервісів;
- розповсюдження оголошень про збір коштів нібито на потреби Збройних Сил України з використанням Інтернету та месенджеру Telegram;
- надання широкому колу осіб послуг з працевлаштуванням за кордоном, а також сприяння в незаконному перетні державного кордону чоловікам призовного віку під час воєнного стану;
- використання громадських/благодійних організацій для отримання благодійної допомоги, у тому числі призначеної дітям з вадами здоров'я і мало-

забезпеченим сім'ям, з подальшим її спрямуванням на власні потреби;

- незаконного доступу до телекомунікаційних засобів зв'язку та використання персональних даних особи (шляхом перевипуску сім-картки без відома власника) для оформлення і отримання онлайн-кредитів через Інтернет;
 - зламування та використання чужих акаунтів в соціальній мережі під приводом збору коштів на потреби Збройних Сил України, лікування тощо;
 - використання підроблених платіжних документів та документів, що посвідчують особу, для пред'явлення до банківських установ з метою здійснення незаконних платежів;
 - купівлі/продажу товарів і послуг через мережу Інтернет, у тому числі з використанням платформи онлайн-оголошень «OLX».
- Інструменти, які використовувалися:
- розрахунки за товари (електрогенератори, дизельне пальне) та послуги;
 - схемні транзитні розрахунки;
 - міжнародні перекази;
 - благодійна/гуманітарна та фінансова допомога;
 - пенсійні виплати;
 - онлайн-кредити;
 - готівка;
 - платіжні картки.

5. УЗАГАЛЬНЕНІ МАТЕРІАЛИ

На виконання Базового Закону та відповідно до Порядків надання та розгляду узагальнених матеріалів, затверджених наказами Міністерства фінансів та правоохоронних органів, експертна комісія Держфінмоніторингу з розгляду узагальнених матеріалів і додаткових узагальнених матеріалів, підготовлених для подання правоохоронним та розвідувальним органам, за наявності достатніх підстав, приймає рішення щодо направлення таких матеріалів до правоохоронних та розвідувальних органів.

Держфінмоніторингом протягом 2023 року до правоохоронних органів направлено 1 122 матеріали (з них 608 узагальнених матеріалів та 514 додаткових узагальнених матеріалів), зокрема до (рисунком 5.1):

- СБУ – 348 матеріалів (194 узагальнених матеріали та 154 додаткових узагальнених матеріали);
- НПУ – 278 матеріалів (212 узагальнених матеріалів та 66 додаткових узагальнених матеріалів);
- НАБУ – 167 матеріалів (47 узагальнених матеріалів та 120 додаткових узагальнених матеріалів);
- БЕБ – 71 матеріалів (71 узагальнений матеріал);
- ДБР – 55 матеріалів (54 узагальнені матеріали та 1 додатковий узагальнений матеріал);
- Органи прокуратури – 71 матеріал (30 узагальнених матеріалів та 41 додатковий узагальнений матеріал);

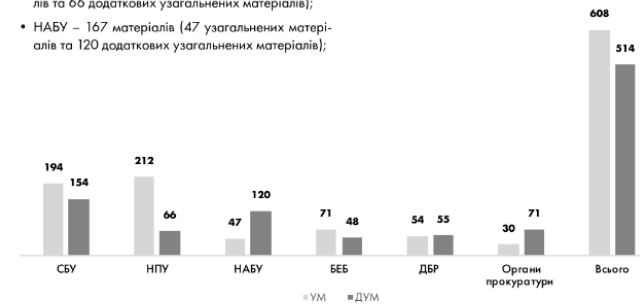


РИСУНОК 5.1

Кількість переданих узагальнених та додаткових узагальнених матеріалів до правоохоронних органів у 2023 році

Правоохоронними органами в ході досудових розслідувань розпочато/використано 518 узагальнених матеріалів Держфінмоніторингу (з урахуванням наданих у минулі роки) у 498 кримінальних провадженнях (рисунком 5.2), зокрема:

- БЕБ – 119 матеріалів (71 узагальнений матеріал та 48 додаткових узагальнених матеріалів);
- ДБР – 109 матеріалів (54 узагальнених матеріалів та 55 додаткових узагальнених матеріалів);
- органи прокуратури – 101 матеріал (30 узагальнених матеріалів та 71 додатковий узагальнений матеріал).

У вказаних матеріалах сума фінансових операцій, які можуть бути пов'язані з легалізацією коштів, та із вчиненням кримінального правопорушення, становить 102,1 млрд грн, зокрема:

- з легалізацією коштів, становить 89,0 млрд грн;
- із вчиненням кримінального правопорушення, становить 12,4 млрд грн;
- із фінансуванням тероризму, становить 0,7 млрд гривень.

- за результатами перевірки 136 узагальнених матеріалів розпочато 138 кримінальних проваджень;
- використано 382 узагальнені матеріали у 360 кримінальних провадженнях.