

**Зоряна Лободіна**

д.е.н., професор, професор кафедри фінансів ім. С. І. Юрія,  
Західноукраїнський національний університет, м. Тернопіль

**Юрій Лушней**

аспірант кафедри фінансів імені С. І. Юрія,  
Західноукраїнський національний університет, м. Тернопіль

**Павло Вітківський**

студент гр. ФПФМ-22,  
Західноукраїнський національний університет, м. Тернопіль

**Василь Хом'як**

студент гр. ФПФМ-22,  
Західноукраїнський національний університет, м. Тернопіль

## **КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ: СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА РЕЗУЛЬТАТИ ЗДІЙСНЕННЯ**

Необхідність протидії зовнішнім загрозам та внутрішнім викликам, які постали перед українським суспільством у зв'язку із російсько-українською війною, потребує переосмислення засад функціонування публічних фінансів, вироблення нових підходів до управління публічними фінансовими ресурсами та розвитку адаптивного управління ними. Важлива роль при цьому відводиться такій складовій управління публічними фінансами як контроль за формуванням та використанням публічних фінансових ресурсів. Як зазначає С. Юрій, «з одного боку, він є формою фінансового механізму держави, а з іншого – організаційною формою управління державними фінансами» [6, с. 3].

Контроль у сфері публічних фінансів спрямований на ефективне і результативне управління публічними фінансовими ресурсами та «здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу його учасниками, забезпечуючи:

- оцінку управління публічними фінансовими ресурсами (включаючи проведення державного фінансового аудиту);
- правильність ведення бухгалтерського обліку та достовірність фінансової і бюджетної звітності;
- досягнення економії публічних фінансових ресурсів, їх цільового використання, ефективності і результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів шляхом прийняття обґрунтованих управлінських рішень;
- проведення аналізу та оцінки стану фінансової і господарської діяльності розпорядників бюджетних коштів;
- запобігання порушенням бюджетного та іншого законодавства та забезпечення інтересів держави і територіальних громад у процесі управління об'єктами державної та комунальної власності;
- обґрунтованість планування надходжень і витрат публічних фінансових ресурсів» [1].

Серед суб'єктів контролю у сфері публічних фінансів найбільше функцій покладено на Рахункову палату України.

Процес аналізу і контролю за управлінням публічними фінансами, який здійснює Рахункова палата України, передбачає: прогнозування і планування надходжень і витрат публічних фінансових ресурсів, контроль за формуванням і використанням публічних фінансових ресурсів, перевірка бюджетної та фінансової звітності під час проведення фінансових аудитів [2].

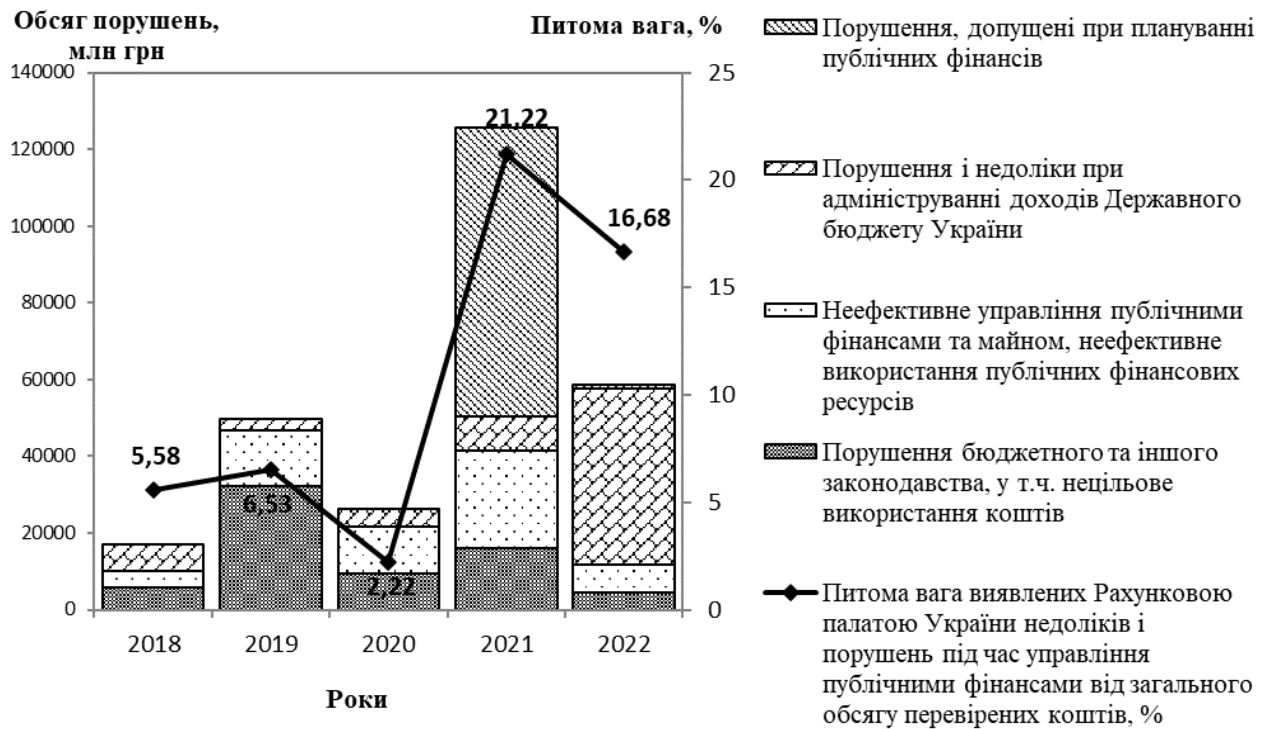
Рахункова палата України здійснює комплекс контрольно-аналітичних і експертних заходів у сфері «надходжень та використання коштів Державного бюджету України, у тому числі за виконанням довгострокових зобов'язань у рамках державно-приватного партнерства, утворенням, обслуговуванням і погашенням державного боргу, ефективністю управління коштами державного бюджету, використанням коштів місцевих бюджетів у частині трансфертів, що надаються з державного бюджету, а також за надходженням закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів або їх частки та за використанням коштів місцевих бюджетів у частині видатків, які визначаються функціями держави і передані на виконання місцевому самоврядуванню» [1].

Аналізуючи результати контрольно-аналітичних заходів, проведених аудитором Рахункової палати України за останні п'ять років, можна констатувати погіршення фінансової дисципліни, збільшення обсягу порушень бюджетного законодавства учасниками бюджетного процесу та прийняття неефективних управлінських рішень у сфері публічних фінансів.

У процесі проведення аудитором Рахункової палати України заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) (фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів) виявлено порушень та недоліків під час управління публічними фінансами в 2018 р. обсягом 17,04 млрд грн, у 2019 р. – 49,8 млрд грн, у 2020 р. – 26,3 млрд грн, у 2021 р. – 125,7 млрд грн, у 2022 р. – 58,6 млрд грн (рис. 1).

У 2021 р. порівняно із попередніми роками суттєво зросла питома вага виявлених Рахунковою палатою України недоліків і порушень під час управління публічними фінансами від загального обсягу перевірених коштів – до 21,22% із несуттєвим зниженням до 16,68% у 2022 р., що свідчить про погіршення фінансової дисципліни, збільшення обсягу порушень бюджетного законодавства учасниками бюджетного процесу та прийняття неефективних управлінських рішень.

Аналізуючи абсолютні обсяги та структуру виявлених Рахунковою палатою України порушень та недоліків під час управління публічними фінансами, вкажемо, що у 2019 р. серед порушень переважали порушення бюджетного та іншого законодавства, зокрема і нецільове використання бюджетних коштів – 64,53%; у 2020 р. – неефективне управління публічними фінансами та майном, неефективне використання публічних фінансових ресурсів – 45,43%; у 2018 р. та 2022 р. – порушення і недоліки при адмініструванні доходів Державного бюджету України – відповідно 40,11% і 78,26%.



**Рис. 1. Обсяг та види виявлених Рахунковою палатою України порушень та недоліків під час управління публічними фінансами у 2018–2022 рр.**

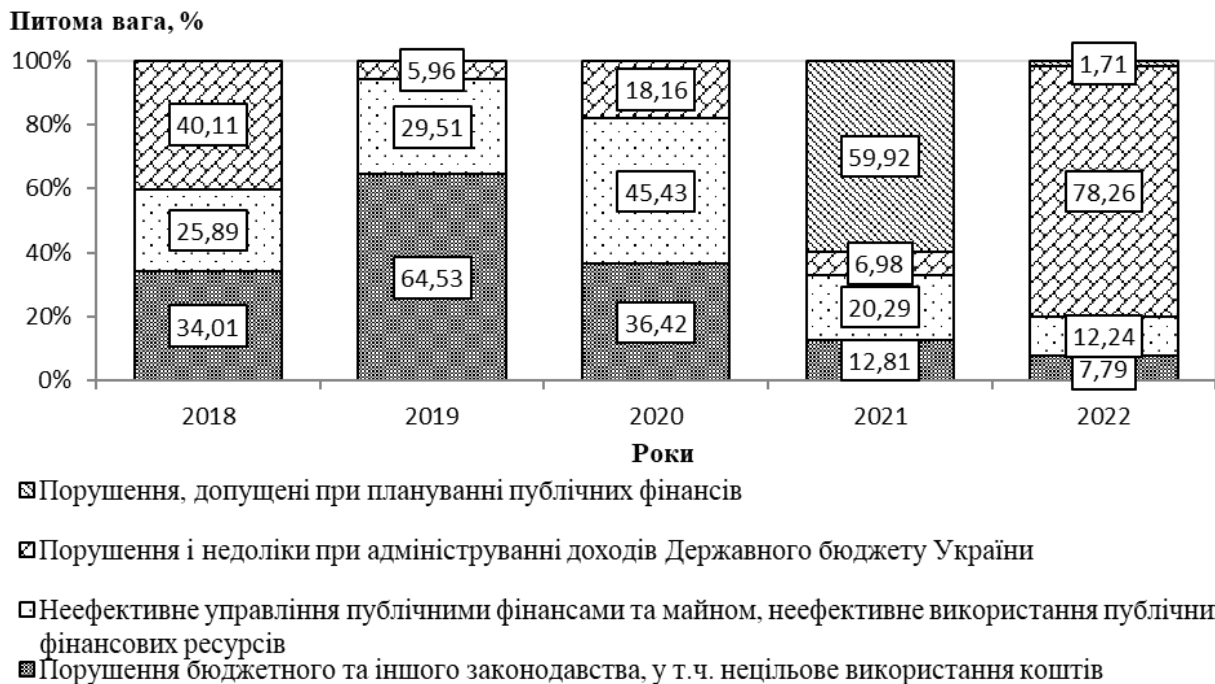
Джерело: побудовано авторами на основі даних [2].

З 2021 р. у звітах Рахункової палати України окремо відображаються порушення, допущені при плануванні публічних фінансів, які раніше відносилися до групи порушень «Порушення бюджетного законодавства, у тому числі нецільове використання коштів і порушень при плануванні». Саме у 2021 р. їхня питома вага у структурі виявлених порушень і недоліків є найбільшою – 59,92% (рис. 2).

У 2022 р. у складі порушень та недоліків під час адміністрування доходів державного бюджету (45,9 млрд грн) переважали порушення, пов'язані з несвоєчасним та неповним перерахуванням до бюджету коштів (обов'язкових платежів) – 37,3 млрд грн (81,3%). Значно меншою були частки таких порушень: неналежний контроль органів виконавчої влади за своєчасністю, достовірністю, повнотою нарахування податків і зборів (обов'язкових платежів) – 7 млрд грн (15,2%), недосконалість законодавства, що дає можливість господарюючим суб'єктам застосовувати схеми мінімізації платежів до бюджету – 0,9 млрд грн (2%), незастосування штрафних санкцій та пені – 0,6 млрд грн (1,4%), недоплати до бюджету за результатами фінансово-господарської діяльності об'єктів контролю – 0,05 млрд грн (0,1%).

Найбільш характерними видами неефективного управління публічними фінансами і майном, їх неефективного використання (7,2 млрд грн) були такі порушення: неефективне управління державними коштами – 4,3 млрд грн (60,1%), нерезультативне використання – 1,3 млрд грн (18,6%), непродуктивне використання – 1,2 млрд грн (16,1%), неефективне управління державним майном – 0,18 млрд грн (2,5%), неекономне використання – 0,17 млрд грн

(2,4%), втрати (збитки) бюджету внаслідок прийняття необґрунтованих управлінських рішень – 0,02 млрд грн (0,3%).



**Рис. 2. Структура виявлених Рахунковою палатою України порушень та недоліків під час управління публічними фінансами у 2018–2022 рр.**

*Джерело:* побудовано авторами на основі даних [2].

«У Бюджетному кодексі України порушується проблема забезпечення ефективного витрачання бюджетних ресурсів, обґрунтовуються доцільність та необхідність здійснення оцінювання і проведення контролю за цим процесом, але відповідальність учасників бюджетного процесу за бюджетні правопорушення настає у разі нецільового (а не неефективного) використання бюджетних ресурсів, порушення розпорядниками бюджетних коштів вимог щодо взяття ними бюджетних зобов'язань та ін. З огляду на це, доцільно у Бюджетному кодексі України передбачити заходи впливу у випадку неефективного використання бюджетних ресурсів. Зазначене видається можливим в умовах запровадження програмно-цільового методу на рівні всіх бюджетів, який дає змогу провести оцінювання ефективності бюджетних програм» [3].

Однак, незважаючи на обов'язкове запровадження програмно-цільового бюджетування у бюджетному процесі на державному та місцевому рівнях з 2018 р., його постійне удосконалення, на сьогодні залишається безліч проблем, які посилились у зв'язку із обмеженнями запровадженого режиму військового стану, які потребують вирішення. Зокрема, доцільно відновити, як і передбачається з 1 січня 2024 р., складання документів середньострокового бюджетного планування та забезпечити їх узгодженість із стратегічними планами. Необхідно, також удосконалити методику оцінювання ефективності

бюджетних програм, підходи до їх формування та оптимізації. Розпорядникам бюджетних коштів варто, як передбачено у наказі Міністерства фінансів України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування бюджетних програм головними розпорядниками коштів державного бюджету» [4] від 25.08.2023 р. № 465, забезпечити зв'язок бюджетної програми із цілями державної політики під час визначення назви бюджетної програми, її мети, завдань, напрямів використання бюджетних коштів, результативних показників, а результативні показники формувати, враховуючи мету і завдання бюджетної програми. Такі заходи поряд із регулярним проведенням оглядів витрат публічних фінансових ресурсів та ефективним моніторингом результативності сприятиме підвищенню ефективності управління публічними фінансами.

Серед порушень бюджетного та іншого законодавства (4,6 млрд грн) у 2022 р. обсяг порушень, пов'язаних з неналежним веденням бухгалтерського обліку становив 1,54 млрд грн (33,7%), використання коштів державного бюджету з порушенням чинного законодавства – 1,18 млрд грн (25,9%), порушень, допущених при управлінні та використанні державного майна – 1,12 млрд грн (24,0%), порушень під час здійснення публічних закупівель – 0,36 млрд грн (7,8%), нецільового використання бюджетних коштів – 0,35 млрд грн (7,6%), втрат (збитків) внаслідок прийняття управлінських рішень з порушенням норм законодавства – 0,019 млрд грн (0,4%) [2].

З огляду на зазначене, не втрачають актуальності визначені Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки цілі:

- «підвищення ефективності публічних видатків та покращення якості надання публічних послуг шляхом регулярного проведення оглядів витрат державного бюджету та посилення відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів за їх раціональне використання для реалізації цілей своєї діяльності;
- посилення контролю за оцінюванням впливу на бюджетні ресурси нових ініціатив центральних органів виконавчої влади для забезпечення збалансованості державних фінансів та недопущення прийняття фінансово необґрунтованих рішень;
- забезпечення вчасного виявлення фіскальних ризиків та здійснення заходів для мінімізації їх негативного впливу на публічні фінанси;
- підвищення якості та ефективності адміністрування податків і зборів та посилення інституційної спроможності органів, які реалізують податкову та митну політику;
- подальша підтримка процесу бюджетної децентралізації шляхом забезпечення чіткого розподілу відповідних повноважень і ресурсів та посилення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування;
- забезпечення подальшого цифрового розвитку ефективної та прозорої системи управління публічними фінансами;

– підвищення рівня професійної компетентності працівників системи публічних фінансів;

– упровадження внутрішнього контролю, спрямованого на посилення відповідальності керівників за управління і розвиток установи в цілому, та посилення ефективності, спроможності та незалежності внутрішнього аудиту;

– удосконалення системи державного фінансового контролю, яка сприятиме ефективному державному управлінню, виявлятиме і попереджатиме порушення вимог законодавства та неефективне використання фінансових і матеріальних ресурсів на державному та місцевому рівні; посилення ролі та підвищення ефективності зовнішнього фінансового контролю відповідно до стандартів INTOSAI» [5].

Практична реалізація заходів у межах визначених цілей сприятиме ефективному і результативному управлінню публічними фінансами.

#### **Список використаних джерел:**

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n527>.
2. Річні звіти Рахункової палати України за 2018–2022 роки. Офіційний сайт Рахункової палати України. 2023. URL: <http://rp.gov.ua/Activity/Reports/>.
3. Лободіна З. Бюджетний механізм: концептуальні засади та перспективи модернізації: монографія. Тернопіль: ТНЕУ, 2018. 412 с.
4. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування бюджетних програм головними розпорядниками коштів державного бюджету: Наказ Міністерства фінансів України від 25.08.2023 р. № 465. URL: [https://mof.gov.ua/uk/decrees\\_2023-609](https://mof.gov.ua/uk/decrees_2023-609).
5. 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-%D1%80#Text>.
6. Юрій С. Розвиток державного фінансового контролю в Україні. *Проблеми фінансової теорії і практики в постстабілізаційний період*: матеріали наукової конференції професорсько-викладацького складу (Тернопіль, 13 квітня 2006 р.). Тернопіль: ТДЕУ, 2006. С. 3–5.