

Левицький Я.Ю.

Державний університет «Житомирська політехніка»

АНАЛІЗ ЗАГРОЗ БЮДЖЕТНІЙ БЕЗПЕЦІ, ВИЯВЛЕНИХ СИСТЕМОЮ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

За результатами проведеного дослідження було визначено, що результати державного фінансового контролю є підґрунтям для прийняття державних управлінських рішень. Питання державного управління бюджетною безпекою в Україні не вирішені повною мірою, а повномасштабне вторгнення держави агресора обумовлює потребу посилення контролю та ефективності за формуванням, розподілом та використанням державних фінансових ресурсів. Існує потреба у вивченні прикладних аспектів державного фінансового контролю як інструменту забезпечення бюджетної безпеки, а саме шляхом аналітичної оцінки. Для встановлення сучасного стану загроз бюджетній безпеці, здійснено аналітичну оцінку контрольної діяльності Рахункової Палати України на основі звітів про діяльність зазначених суб'єктів державного фінансового контролю. Серйозною проблемою залишається неналежне ведення бухгалтерського обліку та порушення при управлінні державним майном. Нецільове використання бюджетних коштів та втрати від управлінських рішень, хоча і мають менші суми, продовжують фіксуватися щороку, що вказує на системні недоліки у фінансовому менеджменті.

В статті аргументовано, що система державного фінансового контролю є інструментом як управління бюджетною безпекою держави, так й інструментом виявлення ризиків та загроз. Для встановлення сучасного стану загроз бюджетній безпеці є потреба в аналітичній оцінці контрольної діяльності Рахункової Палати України та Державної аудиторської служби України.

Для встановлення сучасного стану загроз бюджетній безпеці здійснено аналітичну оцінку контрольної діяльності Рахункової Палати України за 2019-2023 рр. Інформаційною базою дослідження стали звіти про діяльність зазначеного суб'єкту державного фінансового контролю. В результаті обґрунтовано властивості державного фінансового контролю як інструменту виявлення ризиків та загроз бюджетній безпеці, що дозволили виявити ключові проблеми бюджетної безпеки та оцінити роль та значення суб'єктів державного фінансового контролю формуванні державно-управлінських рішень.

Ключові слова: Рахункова Палата, державний фінансовий контроль, державний аудит, бюджетна безпека, бюджетні кошти, правопорушення.

Актуальність дослідження. Зміни в політичних, економічних та правових системах країн світу призводять до необхідності постійного перегляду механізмів прийняття державно-управлінських рішень. На сьогодні питання державного управління бюджетною безпекою в Україні не вирішені в повній мірі, а повномасштабне вторгнення держави агресора обумовлює потребу посилення контролю та ефективності за формуванням, розподілом та використанням державних фінансових ресурсів. «Кардинально змінилась політична й економічна ситуація у світі, але у питаннях контрольної діяльності все залишилося по-старому. Необхідна система заходів, система постійно діючого, безупинного державного незалежного контролю над використанням бюджетних коштів і державної власності як основного предмета наживи казнокрадів. Проте, така система повинна не тільки забезпе-

чувати інтереси держави, а й враховувати інтереси тих суб'єктів, на діяльність яких спрямований цей контроль. Тільки така модель взаємовідносин зможе забезпечити з одного боку збереження державних грошей, а з іншого – ефективного функціонування суб'єктів господарювання» [6]. Відповідно, сьогодні є потреба у вивченні прикладних аспектів державного фінансового контролю як інструменту забезпечення бюджетної безпеки, що можливо здійснити через методи аналітичної оцінки.

Метою дослідження є визначення загроз, виявлених в результаті здійснення державного фінансового контролю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання розвитку державного фінансового контролю як інструменту оцінки ризиків та загроз бюджетній безпеці держави представлені працях вітчизняних вчених, зокрема: В. Базилович, О. Бара-

новський, І. Басанцов, В. Бугаєнко, О. Василик, Т. Васильєва, Н. Виговська, В. Войтенко, В. Геєць, В. Глушенко, Ю. Голуб, Д. Грицишен, Л. Гуцаленко, Г. Даценко, В. Дем'янишин, В. Дерій, Л. Дікань, І. Дрозд, Т. Жадан, В. Загорський, Л. Іващенко, Є. Іонін, М. Каленський, О. Кириленко, О. Кириченко, Ю. Коваленко, О. Ковалюк, М. Коніна, В. Корнєєв, М. Коцупатрий, В. Кравченко, А. Крисоватий, М. Крупка, Л. Лисяк, С. Лобозинська, В. Малишев, А. Мамишев, І. Микитюк, В. Миргород-Карпова, Д. Міщенко, В. Невідомий, Ю. Пасічник, Ю. Петренко, Ю. Пивовар, С. Пирожков, В. Піхоцький, О. Репетько, Н. Рубан, В. Рудницький, В. Савченко, Л. Савченко, С. Свірко, В. Симоненко, Ю. Слободяник, О. Стеблянка, О. Стефанишин, І. Стефанюк, В. Федосов, М. Чумаченко, Н. Шалімова, О. Шевчук та інші.

Безумовно, що система державного фінансового контролю є інструментом як управління бюджетною безпекою держави, так і інструментом виявлення ризиків та загроз. Для встановлення сучасного стану загроз бюджетній безпеці є потреба в аналітичній оцінці контрольної діяльності Рахункової Палати України та Державної аудиторської служби України. Інформаційною базою дослідження стануть звіти про діяльність зазначених суб'єктів державного фінансового контролю.

Найбільший обсяг перевірених під час контрольних заходів коштів [1, 2, 3, 4, 5] припав на 2021 рік і до цього періоду ми бачимо тенденцію до зростання даного показника порівняно з 2019 та 2020 рр. У 2022 р. показник різко знизився до 351,3 млрд грн., а у 2023 році – зріс до 771,1 млрд грн, що свідчить про часткове відновлення діяльності даного органу. Крім того, можемо відмітити тенденцію до зменшення кількості перевірених об'єктів. У 2019 році був найвищий показник (602 об'єкти), а вже у 2020 році Рахункова палата перевірила лише 285 об'єктів, що вдвічі менше ніж у попередньому році. Протягом 2021-2023 рр. показник також коливається, на що могли вплинути пандемія та повномасштабне вторгнення. Відповідно, ці фактори також негативно вплинули і на кількість затверджених звітів, яка у 2023 році порівняно з 2019 роком знизилася. Сума, на яку виявлено порушення і недоліки досягла піку у 2021 році – 179,9 млрд грн. У 2022 та 2023 рр. ця сума зменшилася, але все одно перевищує рівень 2019 року.

Як ми вже зазначали, найбільша сума порушень і недоліків була зафіксована у 2021 році, що значно перевищує показники минулих років. Таке стрімке збільшення може свідчити про посилення держав-

ного контролю та відновлення роботи після пандемії. 2022 рік став переломним, і більша частина показників значно знизилася у порівнянні з попереднім роком. Це зменшення можна пов'язати з початком повномасштабної війни, що призвело до зміщення фокусу роботи державних органів із контролю фінансів на оборонні потреби та кризове управління. Розглянемо детальніше які порушення та недоліки були виявлені аудиторами.

Сума порушень та недоліків при адмініструванні дохідної частини державного бюджету [1, 2, 3, 4, 5] коливалася у 2019-2021 рр. від 2 млрд 967,4 млн грн до 8,8 млрд грн. У 2022 році сума значно зросла і становила вже майже 46 млрд грн. Хоча у 2023 році ця сума знизилася, вона все одно залишається на досить високому рівні порівняно з початковим періодом.

Сума порушень бюджетного та іншого законодавства значно коливається протягом всього досліджуваного періоду. Найвищі показники були зафіксовані у 2019 та 2021 рр. – 32,1 млрд грн та 38 млрд грн відповідно. У 2022 р. сума значно знизилася та становила всього 4,5 млрд грн. У 2023 р. вдалося відносити роботу та повернутися до системного фінансового нагляду і результат діяльності вже становив 14,9 млрд грн.

Щороку фіксувалися значні суми порушень, які пов'язані з неефективним управлінням бюджетними коштами і майном, їх неефективним використанням з найбільшими порушеннями у 2021 році (27,7 млрд грн) та зниженням у 2022 році (7,2 млрд грн). У 2023 році сума знову зросла до 18,9 млрд грн.

Варто відмітити, що у 2019 та 2020 роках не зафіксовано жодних порушень, пов'язаних із плануванням публічних фінансів, а також не виявлено додаткових резервів доходів державного бюджету у ці роки та у 2022 році.

Порушення та недоліки за напрямками вказують про значну кількість проблем в державному управлінні. Найбільші суми порушень фіксуються у таких сферах як безпека та обороноздатність, соціальна сфера та охорона здоров'я. Проаналізуємо кожну сферу більш детально.

У сфері безпеки та оборони [1, 2, 3, 4, 5] у 2023 році зафіксовано різке зростання порушень до 16452,9 млн грн, що пов'язано зі збільшенням видатків у цій сфері. Найбільші порушення у доходах держбюджету та соціальній сфері спостерігались у 2021-2022 рр. У сфері юстиції та антикорупції щороку фіксуються значні порушення, що свідчить про проблеми в ефективності правової системи та недостатній рівень прозорості.

Варто також звернути увагу на появу нових напрямків перевірок. Інформація про правопорушення з виконання повноважень державними органами з'являється тільки у 2023 році. Звіт Фонду державного майна з'являється лише в 2022 році з високою сумою порушень – 6,9 млрд грн. Правопорушення пов'язані з діяльністю ДФС, ДПС, ДМС та використання коштів державного бюджету та управління державним майном Апаратом Верховної Ради України, що мають фінансові наслідки для державного бюджету також присутні тільки у 2020 році і їх суми становлять 938,5 млн грн та 1 713,3 млн грн відповідно.

Загальна сума виявлених порушень та недоліків [1, 2, 3, 4, 5] значно коливається протягом всього досліджуваного періоду. У 2019 році загальна сума порушень складала 49,76 млрд грн, у 2020 році вона знизилась до 26,26 млрд грн, а у 2021 році різко зросла до 179,92 млрд грн. Це може свідчити про більш інтенсивне виявлення проблем або ж про виникнення серйозних фінансових порушень у той період. У 2022 і 2023 роках сума знову зменшується до 58,62 млрд грн і 60,82 млрд грн відповідно.

Загальна сума виявлених порушень у структурі порушень бюджетного законодавства змінювалась нерівномірно з найвищими показниками у 2021 році і становила 37 млрд 954,7 млн грн. Основними видами правопорушень протягом всього періоду були використання коштів державного бюджету з порушенням чинного законодавства, порушення під час здійснення публічних закупівель, порушення, пов'язані з неналежним веденням бухгалтерського обліку та нецільове використання бюджетних коштів.

Найбільші суми зафіксовані серед правопорушень під час здійснення публічних закупівель та використання коштів державного бюджету з порушенням чинного законодавства. Так серед порушень під час здійснення публічних закупівель ми бачимо тенденцію до стрімкого зростання і вже у 2023 році сума становила 9 515,3 млн грн. Найбільше порушень за напрямом використання коштів державного бюджету з порушенням чинного законодавства зафіксовано у 2019 році – майже 9 732,3 млн грн, тоді як у наступні роки спостерігалось зменшення з невеликим зростанням у 2023 році до 4 599,4 млн грн.

Серйозною проблемою залишається неналежне ведення бухгалтерського обліку та порушення при управлінні державним майном, хоча у 2023 році їх обсяги дещо знизилися. Водночас нецільове використання бюджетних коштів та втрати від управ-

лінських рішень, хоча і мають менші суми, продовжують фіксуватися щороку, що вказує на системні недоліки у фінансовому менеджменті.

Варто відмітити, що за напрямом «використання коштів фондів з порушенням чинного законодавства» у 2021 році було зафіксовано порушення на суму 21 894,2 млн грн, що є одним із найвищих показників за весь аналізований період. Також тільки один раз був зафіксований напрям «збитки, завдані державі» у 2020 році на суму 129,7 млн грн, що свідчить про окремі випадки прямої шкоди інтересам держави внаслідок порушень.

Протягом періоду 2019-2023 рр. [1, 2, 3, 4, 5] фіксувалися значні суми правопорушень, які коливаються від 7 млрд 171,1 млн грн (2022 рік) до 27 млрд 724 млн грн (2021 рік). Загальна сума порушень у сфері неефективного управління публічними фінансами і майном у 2023 році становила 18 млрд 857,5 млн грн, що перевищує показники початку досліджуваного періоду, проте залишається нижчою за довоєнні обсяги.

Основними видами порушень залишалися неекономне, нерезультативне та непродуктивне використання коштів, а також неефективне управління державними коштами. Особливо великі суми непродуктивного використання спостерігалися у 2021 році (12 222,1 млн грн) та 2023 році (5 804,3 млн грн), що вказує на серйозні проблеми з доцільністю витрачання бюджетних ресурсів.

У досліджуваний період неефективне управління коштами фондів фіксувалося лише у 2021 році, коли сума порушень склала 2 090,4 млн грн. Звертаємо увагу, що дослідження правопорушень пов'язаних з неефективним управлінням державним майном та майном фондів показало найбільші обсяги порушень у 2020 та 2021 роках, після чого спостерігається суттєве зниження таких випадків. На кінець досліджуваного періоду їх сума становила 26,7 млн грн.

Також слід відзначити втрати бюджету внаслідок прийняття необґрунтованих управлінських рішень, що з'явилися у статистиці з 2021 року і сягали понад 1,7 млрд грн. Це вказує на необхідність посилення відповідальності за якість управлінських рішень та ефективності державної політики.

У період 2019-2023 років простежується збільшення кількості документів, направлених органами виконавчої влади, установам, організаціям та підприємствам – з 201 документу у 2019 році до 423 документів у 2023 році. Натомість кількість документів, спрямованих до правоохоронних

органів, зменшилася з 39 документів у 2019 році до 20 документів у 2023 році, що може свідчити або про зниження виявлених правопорушень кримінального характеру, або про іншу стратегію реагування. Аналогічно, кількість звернень до Верховної Ради та Кабінету Міністрів України коливалася, демонструючи періодичне зростання та спадання інтенсивності контрольних заходів. Щодо Президента України, то кількість направлених документів залишалася стабільно низькою, а от надсилання інформації до Ради національної безпеки і оборони України у 2023 році суттєво зросло. Окремо варто зауважити, що після 2019 року не фіксувалося направлення документів народним депутатам України.

Аналіз структури порушень та недоліків при адмініструванні дохідної частини державного бюджету у 2020-2023 роках показує значні коливання як у загальній сумі порушень, так і за окремими видами правопорушень. Основними напрямками правопорушень протягом всього досліджуваного періоду були неналежний контроль органів виконавчої влади за своєчасністю, достовірністю, повнотою нарахування податків і зборів (обов'язкових платежів) та недосконалість законодавства, що дає можливість господарюючим суб'єктам застосовувати схеми мінімізації платежів до бюджету.

Як можна помітити, протягом періоду з 2020 по 2023 рік спостерігалось поступове збільшення порушень у сфері неналежного контролю органів виконавчої влади за своєчасністю, точністю та повнотою нарахування податків і зборів [1, 2, 3, 4, 5], що зросло з 2 211,8 млн грн у 2020 році до 9 597,3 млн грн у 2023 році. Також суттєво зросли порушення, пов'язані з недосконалістю законодавства, що дозволяє господарюючим суб'єктам

мінімізувати свої податкові платежі до бюджету, з 1 143,7 млн грн у 2020 році до 6 949,2 млн грн у 2023 році. Водночас, певне зменшення порушень по недоплатах до бюджету за результатами фінансово-господарської діяльності свідчить про покращення ситуації в цій сфері. Порушення щодо несвоєчасного перерахування коштів до бюджету значно зросли у 2022 році, досягнувши 37 301,9 млн грн, що, ймовірно, пов'язано з фінансовими труднощами в умовах війни.

Також спостерігалось незастосування штрафних санкцій та пені, зокрема у 2022 році, коли сума порушень склала 626,5 млн грн. Зауважимо, що тільки у 2020 році зафіксовано неперерахування до бюджету дивідендів, нарахованих на акції господарських товариств з державною часткою (625,9 млн грн). У 2023 році було зафіксовано неправомірне встановлення пільг, а також відстрочення і розстрочення податків і зборів до бюджету, що призвело до недоотримання 272,4 млн грн.

Висновки. Система державного фінансового контролю інструментом як управління бюджетною безпекою держави так і інструментом виявлення ризиків та загроз. Для встановлення сучасного стану загроз бюджетній безпеці здійснено аналітичну оцінку контрольної діяльності Рахункової Палати України за 2019-2023 рр. Інформаційною базою дослідження стали звіти про діяльність зазначеного суб'єкту державного фінансового контролю. В результаті обґрунтовано властивості державного фінансового контролю як інструменту виявлення ризиків та загроз бюджетній безпеці, що дозволили виявити ключові проблеми бюджетної безпеки та оцінити роль та значення суб'єктів державного фінансового контролю формуванні державно-управлінських рішень.

Список літератури:

1. Звіт Рахункової палати за 2019 р., затверджено рішенням Рахункової палати від 14.04.2020 р. № 10-2. URL.: <https://rp.gov.ua/Activity/Reports/?id=876>
2. Звіт Рахункової палати за 2020 р., затверджено рішенням Рахункової палати від 08.04.2021 р. № 7-2. URL.: <https://rp.gov.ua/Activity/Reports/?id=1083>
3. Звіт Рахункової палати за 2021 р., затверджено рішенням Рахункової палати від 28.04.2022 р. № 10-2. 197 с. URL.: <https://rp.gov.ua/Activity/Reports/?id=1359>
4. Звіт Рахункової палати за 2022 р., затверджено рішенням Рахункової палати від 28.03.2023 р. № 5-1. 163 с. URL.: <https://rp.gov.ua/Activity/Reports/?id=1530>
5. Звіт Рахункової палати за 2023 р., затверджено рішенням Рахункової палати від 26.03.2024 р. № 14-2. 190 с. URL.: <https://rp.gov.ua/Activity/Reports/?id=1898>
6. Шевченко І.О., Шевченко Н.В. Реформування системи державного фінансового контролю в умовах євроінтеграції. Науково-практ. економ. журнал "Економічні студії". 2019. № 1(23). С. 97-101.

Levytskyi Ya.Yu. ANALYSIS OF THREATS TO BUDGET SECURITY IDENTIFIED BY THE STATE FINANCIAL CONTROL SYSTEM

According to the results of the study, it was determined that the results of state financial control are the basis for making state management decisions. The issues of state management of budgetary security in Ukraine have not been fully resolved, and the full-scale invasion of the aggressor state necessitates the need to strengthen control and efficiency over the formation, distribution and use of state financial resources. There is a need to study the applied aspects of state financial control as a tool for ensuring budgetary security, namely through analytical assessment. To establish the current state of threats to budgetary security, an analytical assessment of the control activities of the Accounting Chamber of Ukraine was carried out based on reports on the activities of the specified subjects of state financial control. Improper accounting and violations in the management of state property remain a serious problem. Inappropriate use of budget funds and losses from management decisions, although they have smaller amounts, continue to be recorded every year, which indicates systemic shortcomings in financial management.

The article argues that the state financial control system is a tool for both managing the state's budget security and identifying risks and threats. To establish the current state of threats to budget security, there is a need for an analytical assessment of the control activities of the Accounting Chamber of Ukraine and the State Audit Service of Ukraine.

To establish the current state of threats to budget security, an analytical assessment of the control activities of the Accounting Chamber of Ukraine for 2019-2023 was carried out. The information base of the study was the reports on the activities of the specified subject of state financial control. As a result, the properties of state financial control as a tool for identifying risks and threats to budget security were substantiated, which allowed identifying key problems of budget security and assessing the role and significance of subjects of state financial control in the formation of state management decisions.

Key words: Accounting Chamber, state financial control, state audit, budget security, budget funds, offenses.