

ФІНАНСОВА ДИСЦИПЛІНА В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: АНТИКОРУПЦІЙНІ ІНСТРУМЕНТИ КОНТРОЛЮ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

FINANCIAL DISCIPLINE IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION: ANTI-CORRUPTION CONTROL TOOLS AT THE LOCAL LEVEL

Дрозд О.Ю., д.ю.н., професор, заслужений діяч науки і техніки України,
професор кафедри поліцейського права
Національна академія внутрішніх справ

У статті досліджено фінансову дисципліну як публічно-правову категорію в умовах децентралізації влади в Україні. Наголошено, що процес розширення фінансової автономії органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) супроводжується зростанням ризиків порушення законності у сфері розподілу та використання публічних коштів. Визначено, що забезпечення фінансової дисципліни потребує комплексної антикорупційної політики, здатної інтегрувати правові, адміністративні, етичні та цифрові механізми контролю.

Автором обґрунтовано, що в юридичному значенні фінансова дисципліна – це система нормативно визначених вимог до поведінки суб'єктів публічного фінансового управління, що включає формальні обов'язки та механізми публічно-правової відповідальності. Стаття виокремлює основні ознаки цієї категорії: нормативність, публічний характер, системність, інституційну підзвітність і санкціонований характер. Особливу увагу приділяється розкриттю ролі антикорупційних інструментів: систем електронного моніторингу (ProZorro, e-data), інституту декларування, конфлікту інтересів, внутрішнього та зовнішнього аудиту, а також ролі громадського контролю й журналістських розслідувань.

У роботі надано рекомендації щодо законодавчого уніфікування процедур фінансового контролю, впровадження інституту муніципального фінансового омбудсмена та цифровізації аудиту. Зроблено висновок, що ефективна система забезпечення фінансової дисципліни на місцевому рівні можлива лише за умови поєднання автономії громад, правової визначеності та прозорих механізмів контролю.

Ключові слова: децентралізація, фінансовий контроль, органи місцевого самоврядування, публічні фінанси, громадський контроль, антикорупційні механізми, корупція, декларування, фінансування, фінансова дисципліна.

The article examines financial discipline as a public-legal category in the context of decentralization of power in Ukraine. It is emphasized that the process of expanding the financial autonomy of local self-government bodies (hereinafter referred to as LGUs) is accompanied by an increase in the risks of violating the law in the field of distribution and use of public funds. It is determined that ensuring financial discipline requires a comprehensive anti-corruption policy capable of integrating legal, administrative, ethical and digital control mechanisms. The author substantiates that in the legal sense, financial discipline is a system of normatively defined requirements for the behavior of public financial management entities, which includes formal obligations and mechanisms of public-legal responsibility. The article identifies the main features of this category: normativity, public nature, systematicity, institutional accountability and sanctioned nature. Special attention is paid to revealing the role of anti-corruption tools: electronic monitoring systems (ProZorro, e-data), the institution of declaration, conflict of interest, internal and external audit, as well as the role of public control and journalistic investigations.

The paper provides recommendations on the legislative unification of financial control procedures, the introduction of the institution of a municipal financial ombudsman and the digitalization of audit. It is concluded that an effective system for ensuring financial discipline at the local level is possible only if the autonomy of communities, legal certainty and transparent control mechanisms are combined.

Key words: decentralization, financial control, local governments, public finances, public control, anti-corruption mechanisms, corruption, declaration, financing, financial discipline.

Реформа децентралізації в Україні, розпочата з 2014 року, докорінно трансформувала фінансову архітектуру місцевого самоврядування, передавши на нижчі рівні публічного управління значний обсяг фінансових ресурсів і повноважень. З одного боку, це сприяло зміцненню фінансової автономії громад, з іншого – створило нові ризики для дотримання фінансової дисципліни в умовах зростання корупційних спокус, браку фахового кадрового забезпечення та недостатньо налагоджених механізмів контролю. За таких обставин особливої актуальності набуває наукове осмислення антикорупційних інструментів, які покликані гарантувати законність, ефективність та прозорість використання публічних коштів на місцевому рівні.

Метою дослідження є формулювання теоретичних засад та практичних рекомендацій щодо вдосконалення системи антикорупційного контролю за дотриманням фінансової дисципліни органами місцевого самоврядування в

Дослідження окремих аспектів фінансового контролю, протидії корупції в публічному секторі, децентралізації та добросовісності публічної служби велися в межах фінансового, адміністративного й конституційного права. Певний науковий внесок здійснили такі вчені, як О. Д. Васильєв, М. П. Кучерявенко, В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, Т. А. Коломосьць, І. І. Гриценко, В. М. Беляневич, А. С. Васильєв, а також зарубіжні автори – J. Rose-Ackerman, S. Rose, R. Klitgaard, M. Bovens. Однак системне дослідження

фінансової дисципліни саме в контексті сучасної української децентралізації та її викликів для антикорупційної політики залишається фрагментарним.

Наукова новизна дослідження полягає в комплексному теоретико-правовому осмисленні фінансової дисципліни як багатокомпонентного правового інституту, що перебуває на перетині фінансового, адміністративного та антикорупційного права.

Фінансова дисципліна є однією з базових юридичних категорій у сфері публічних фінансів, яка поєднує в собі нормативно-ціннісну основу та інструментальний вимір фінансового управління. В умовах децентралізації, коли органи місцевого самоврядування отримують значно ширші повноваження у сфері бюджетного процесу, оподаткування, публічних закупівель та управління майном, питання належного забезпечення фінансової дисципліни набуває особливого значення.

У юридичному значенні під фінансовою дисципліною слід розуміти нормативно визначену систему вимог до суб'єктів публічного фінансового управління, дотримання яких є обов'язковим у процесі формування, розподілу та використання бюджетних і позабюджетних ресурсів. Як юридична категорія, фінансова дисципліна включає не лише формальний обов'язок діяти відповідно до фінансових норм, а й передбачає публічно-правову відповідальність за їх порушення.

Серед ключових ознак фінансової дисципліни Р.І. Щур виокремлює [1, с. 65]:

– нормативну визначеність, що базується на системі фінансово-правових

актів, що регулюють бюджетне, податкове, банківське та фінансово-контрольне право;

– публічно-правовий характер, адже дисципліна носить імперативний,

загальнообов'язковий зміст і пов'язана з функціонуванням публічної влади;

– системність – проявляється у взаємозалежності між різними стадіями

фінансової діяльності (планування, розподіл, використання, контроль);

– інституційна підзвітність, передбачає оцінку поведінки посадових осіб

органів публічної влади з боку уповноважених органів контролю;

– санкціонований характер, що забезпечується механізмами юридичної

відповідальності (фінансово-правової, адміністративної, кримінальної) у разі порушення встановлених вимог.

Фінансова дисципліна займає ключове місце в системі фінансового контролю, виступаючи як об'єкт контролюючої діяльності. Саме на її основі оцінюється ефективність, правомірність і цільовість використання публічних ресурсів. Контроль за дотриманням фінансової дисципліни виконується через зовнішній (державний фінансовий аудит, ревізії) та внутрішній контроль (внутрішній аудит, фінансовий моніторинг в ОМС), а також через інститути громадського нагляду й електронні інструменти прозорості (відкриті бюджети, публічні звіти тощо). І.Р. Данчевська підкреслює, у ширшому контексті дисципліна як публічно-правова категорія має трикомпонентну природу. Етичний аспект – передбачає морально-ціннісне усвідомлення посадовими особами обов'язку діяти в інтересах громади, дотримуватись стандартів доброчесності, уникати конфлікту інтересів та не допускати зловживань. Юридичний аспект – включає нормативно визначені правила поведінки, санкції за їх порушення та правові механізми відновлення правопорядку. У цій площині фінансова дисципліна є елементом більш загальної правової дисципліни в системі публічного управління та адміністративний аспект, що охоплює процедури забезпечення належної фінансової поведінки: внутрішні регламенти, системи внутрішнього контролю, службові розслідування, управлінські санкції [2, с. 110].

У поєднанні цих елементів фінансова дисципліна формується як багатоаспектна публічно-правова категорія, що інтегрує у собі не лише юридичні заборони та дозволи, але й інституційно-нормативні механізми запобігання правопорушенням, профілактики корупції, підвищення якості управлінських рішень у сфері публічних фінансів.

Процес децентралізації в Україні суттєво змінив архітектуру публічного управління, передусім у фінансовій площині. Розширення фінансової автономії ОМС, що стало результатом бюджетної реформи, створило нові можливості для ефективного та адресного фінансування потреб громад. Водночас такі зміни актуалізували низку викликів для забезпечення належного рівня фінансової дисципліни на місцях.

По-перше, фінансова автономія ОМС – хоч і є ключовим здобутком децентралізації – несе в собі ризики фінансової недисциплінованості за умови відсутності належних інструментів контролю та відповідальності. Відтепер громади самостійно розпоряджаються значним обсягом фінансових ресурсів: як власних надходжень (податків, зборів), так і трансфертів з державного бюджету. Це потребує високого рівня професійної спроможності та відповідальності посадових осіб, які приймають рішення про розподіл бюджетних коштів. Недостатній рівень фінансового планування, неврегульованість процедур внутрішнього контролю, брак належної аудиторської практики

та нестача кадрів із відповідною кваліфікацією створюють потенціал для нерационального або навіть незаконного фінансування.

По-друге, у правозастосовній площині спостерігається серйозний дефіцит ефективних механізмів притягнення до фінансової відповідальності за порушення бюджетного законодавства на місцевому рівні. Вітчизняне фінансове право містить розпорошені норми щодо відповідальності ОМС, при цьому відсутній кодифікований акт, що системно регламентував би форми, процедури та інститути фінансово-правової відповідальності органів місцевої влади. На практиці це призводить до ситуацій, коли встановлення фактів порушення фінансової дисципліни (наприклад, нецільового використання субвенцій або заниження доходів у проектах місцевих бюджетів) не тягне за собою реального застосування санкцій або відшкодування втрат. Це демотивує дотримання принципів законності, ефективності та підзвітності у процесі фінансування потреб громад.

По-третє, у сфері взаємодії між державним і місцевим рівнями влади спостерігається напруга, пов'язана з балансуванням між фіскальною самостійністю територіальних громад і необхідністю централізованого фінансового контролю. Конституційний принцип самоврядуності передбачає право громад самостійно управляти своїми ресурсами. Проте державні контрольні інституції (зокрема Держаудитслужба, ДПС, Рахункова палата) у межах повноважень мають забезпечувати нагляд за дотриманням законодавства про фінанси. В умовах, коли законодавчо не визначено меж втручання контролюючих органів у діяльність ОМС, виникає ризик порушення балансу публічних повноважень. З одного боку, надмірна централізація контролю підриває ініціативу громад. З іншого – її брак створює простір для безконтрольного фінансування проєктів, які не мають суспільного ефекту або реалізуються з порушенням бюджетної процедури [4].

Децентралізація також потребує нових підходів до інституційного дизайну фінансового моніторингу. Варто визнати, що традиційні моделі фінансового контролю не здатні оперативно реагувати на ризики, що виникають на локальному рівні. У цьому контексті доцільним є запровадження новітніх механізмів внутрішнього аудиту в структурах ОМС, підвищення ролі громадського контролю та цифрових систем прозорості фінансування – наприклад, через відкриті бюджети, електронні кабінети платників, реєстри публічних закупівель. Це дозволить забезпечити не лише контроль, а й попередження порушень через прозорість, доступність інформації та соціальний тиск.

В.М. Прасюк зазначає, що зміцнення фінансової дисципліни в умовах децентралізації вимагає комплексного підходу: гармонізації правових норм щодо відповідальності, модернізації контрольних інституцій, формування високої фінансової культури на місцях і розвитку систем прозорого фінансування. Тільки за таких умов публічні фінанси стануть інструментом сталого розвитку, а не джерелом потенційних правопорушень [3, с. 121].

У контексті фінансування та управління публічними коштами ОМС в умовах децентралізації особливої актуальності набувають антикорупційні інструменти, здатні забезпечити прозорість, підзвітність та фінансову дисципліну. У сучасному правовому полі антикорупційні механізми охоплюють як цифрові інновації, так і правові інститути етичного, адміністративного та публічного контролю, що створюють багаторівневу систему превенції зловживань.

Одним із ключових інструментів превентивного антикорупційного впливу виступають електронні системи контролю, зокрема ProZorro, e-data та портал Spending.gov.ua. Система публічних закупівель ProZorro забезпечує відкритість процедур закупівель, дозволяє аналізувати ланцюги постачальників, визначати наявність ризиків

змови або завищення вартості. Завдяки її функціоналу формуються реєстри недобросовісних постачальників, а також унеможливується прийняття рішень у «ручному режимі», що підвищує рівень автоматизованого фінансового контролю. Портали e-data та Spending.gov.ua надають громадськості вільний доступ до інформації про трансакції розпорядників бюджетних коштів, що створює основу для подальшого аналізу й суспільного моніторингу.

Інституалізація етичного контролю та декларування також виконує суттєву функцію у запобіганні корупційним правопорушенням. Система електронного декларування майна посадових осіб, яка функціонує під юрисдикцією Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК), дозволяє ідентифікувати невідповідності між доходами та майновим станом, наявність потенційних конфліктів інтересів та неправомірною збагачення. Водночас інститут врегулювання конфлікту інтересів дозволяє попереджувати ситуації, за яких посадова особа, діючи у власних інтересах, ухвалює рішення на шкоду публічному бюджету або недобросовісно розпоряджається фінансуванням громади.

Не менш важливою складовою антикорупційної інфраструктури є аудит – як внутрішній, так і зовнішній. Внутрішній аудит в органах місцевого самоврядування забезпечує регулярну перевірку ефективності використання ресурсів, виявлення фінансових ризиків та запобігання порушенням до їх фактичного вчинення. Юридично внутрішній аудит ґрунтується на актах місцевого самоврядування та регламентах муніципальних фінансових управлінь. Зовнішній аудит, зокрема з боку Державної аудиторської служби України та Рахункової палати, передбачає незалежну оцінку цільового використання бюджетних коштів, відповідність фінансування бюджетним програмам та наявність підстав для застосування заходів фінансово-правової відповідальності. Правова база аудиту формується законами України «Про місцеве самоврядування», «Про державний фінансовий контроль» та підзаконними актами Мініфіну [5].

Значний антикорупційний потенціал закладений у механізмах громадського та журналістського нагляду. Участь громадськості у моніторингу використання публічних коштів, ініціювання розслідувань, подання звернень та публікація аналітичних матеріалів є прикладом ефективного нефінансового контролю. Законодавчо така участь ґрунтується на принципах відкритості органів влади, визначених у Законі України «Про доступ до публічної інформації» та ряді антикорупційних актів. Журналістські розслідування, зокрема ті, що здійснюються в межах спеціалізованих проєктів (Bihus.info, «Наші гроші» тощо), мають не лише публіцистичний, але й правовий вплив, ініціюючи розслідування правоохоронними органами та зміни у локальних нормативних документах [6].

В умовах децентралізації держави, коли розпорядження фінансуванням громад стає дедалі більш незалежним, а обсяг місцевих бюджетів зростає, необхідно сформулювати нову модель фінансового контролю, що поєднувала б гнучкість, правову визначеність та технологічну ефективність.

Одним із першочергових кроків на цьому шляху є уніфікація процедур фінансового контролю через законодавчі зміни. Поточне нормативне регулювання передбачає функціонування численних контрольних інституцій, однак кожна з них має власний порядок перевірок, строки, критерії оцінки порушень, що створює юридичну невизначеність та переважання об'єктів контролю. Законодавче уніфікування процедур – через ухвалення єдиного кодифікованого акту або секторального закону «Про муніципальний фінансовий контроль» – дозволило б стандартизувати інструменти реагування, забезпечити процесуальні гарантії для ОМС та спростити координацію між органами контролю. Також доцільно розширити

зміст Бюджетного кодексу України положеннями про правові підстави для автоматизованого фінансового нагляду та стандартизовані аудиторські формати звітності.

Інноваційним підходом до підвищення довіри громадськості до фінансової діяльності ОМС є створення інституту муніципального фінансового омбудсмена або інспектора доброчесності. Такий орган, діючи незалежно від органів виконавчої влади, мав би мандат на розгляд скарг щодо бюджетного процесу, етичних порушень посадових осіб, необґрунтованих витрат або зловживань у публічних закупівлях. Його діяльність має ґрунтуватися на принципах прозорості, неупередженості та підзвітності громаді. На відміну від Державної аудиторської служби, муніципальний омбудсмен виконуватиме не лише контрольну, але й консультативну функцію, сприяючи впровадженню політики доброчесності в ОМС та формуванню етики управління публічними коштами [7, с. 20].

Особливу роль у реформуванні системи фінансового контролю відіграє цифровізація. Розвиток автоматизованих систем аналізу трансакцій, моніторингу закупівель та виявлення аномалій дозволяє переходити від реактивної до проактивної моделі контролю. Впровадження інструментів штучного інтелекту для аналізу закупівельної документації (наприклад, у ProZorro) може забезпечити виявлення змов, атипових цінових коливань або порушень строків у реальному часі. ОМС повинні отримати доступ до державної платформи ризик-орієнтованого фінансового нагляду, яка автоматично оцінюватиме фінансові операції за критеріями ризику, спираючись на відкриті дані, метадані, інформацію, історичні шаблони порушень. Це дасть змогу швидко локалізувати потенційні джерела порушень без перевантаження апарату аудиторами або ручними перевітками.

Також необхідним є створення централізованого державного реєстру аудитів і фінансових перевірок, що охоплюватиме як дані про результати контрольних заходів, так і індикатори ефективності їх виконання. Такий реєстр має бути відкритим, інтегрованим із порталами e-data, Spending.gov.ua, ProZorro та включати аналітичну функціональність для потреб дослідників, громадськості та самих ОМС.

На завершення слід наголосити, що стратегія вдосконалення фінансового контролю в умовах децентралізації повинна бути побудована на засадах партнерства між державою та територіальними громадами. Це означає не лише застосування санкцій, а й підтримку через освітні програми з питань доброчесності, розробку методичних рекомендацій, обмін кращими муніципальними практиками. Тільки за умов поєднання правової визначеності, інституційної автономії та цифрових рішень може бути створене середовище нульової толерантності до зловживань та забезпечено дотримання фінансової дисципліни на локальному рівні.

Отже, сучасна фаза реформи децентралізації в Україні кардинально змінила фінансово-правовий ландшафт місцевого самоврядування. Передача значного обсягу повноважень і фінансування ОМС створила передумови для посилення їхньої автономії, однак водночас поставила під сумнів ефективність і прозорість використання публічних ресурсів. У нових умовах фінансова дисципліна постає не лише як технічний елемент бюджетного процесу, а як фундаментальна публічно-правова категорія, що визначає якість управління на місцевому рівні. Порушення принципів законності, цільовості та економності у сфері місцевого фінансування нерідко супроводжуються зловживаннями, конфліктами інтересів, непрозорими закупівлями, що свідчить про потребу у вдосконаленні антикорупційних інструментів.

У цьому контексті актуальним є наукове осмислення фінансової дисципліни як інституту, що поєднує нормативну обов'язковість, етичну мотивацію та інституційну

контрольованість. Дослідження спрямоване на визначення нових моделей правового регулювання та інституційного забезпечення контролю за фінансовими потоками на місцях, з урахуванням цифрових технологій, практик прозо-

рості та міжнародних стандартів. Саме формування ефективної антикорупційної інфраструктури у сфері місцевого фінансування є ключем до досягнення публічної доброчесності в умовах розширеної фінансової автономії громад.

ЛІТЕРАТУРА

1. Щур Р. І., Плець І. І., Мацьків В. В., Білошкурська Н. В. Застосування досвіду європейських країн щодо здійснення фінансового контролю за діяльністю територіальних громад в Україні. Актуальні проблеми розвитку економіки регіону. 2022. Вип. 18(2). С. 64-73.
2. Данчевська І. Р. Державний фінансовий контроль використання коштів місцевих бюджетів України: дис. канд. юрид. наук. Львів, 2018. 222 с.
3. Прасюк В.М. Адміністративно-правове регулювання державного фінансового контролю за законодавством України: дис. канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2020. 227 с.
4. Посібник з контролю за використанням бюджетних коштів на місцевому рівні в Україні: Міжнародний центр перспективних досліджень. URL: https://icps.com.ua/assets/uploads/images/images/eu/t_kontrol_derj_fin_a5_ukr.pdf
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
6. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI // *Відомості Верховної Ради України*. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
7. Турчинов К. Політична корупція: причини виникнення та правові механізми її протидії. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. №3. С. 19-23.