

ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ НАД МІСЦЕВИМИ БЮДЖЕТАМИ В УКРАЇНІ

FEATURES OF STATE FINANCIAL CONTROL REALIZATION AFTER LOCAL BUDGETS IN UKRAINE

Жмурко Н.В.

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри фінансів, грошового обігу і кредиту,
Львівський національний університет імені Івана Франка

Леськів О.В.

студент,
Львівський національний університет імені Івана Франка

У статті висвітлено роль та особливості реалізації державного фінансового контролю на місцевому рівні. Проаналізовано структуру системи державного контролю над вітчизняними місцевими бюджетами. Окреслено низку проблемних аспектів проведення фінансового державними органами контролю на муніципальному рівні та наведено шляхи їх подолання.

Ключові слова: державний фінансовий контроль, місцеві бюджети, місцеві фінанси, чинники дисбалансу державного фінансового контролю, система державного фінансового контролю на місцевому рівні.

В статье отражены роль и особенности реализации государственного финансового контроля на местном уровне. Проанализирована структура системы государственного контроля над отечественными местными бюджетами. Очерчен ряд проблемных аспектов проведения финансового государственными органами контроля на муниципальном уровне и приведены пути их преодоления.

Ключевые слова: государственный финансовый контроль, местные бюджеты, местные финансы, факторы дисбаланса государственного финансового контроля, система государственного финансового контроля на местном уровне.

In the article a role and features of realization state financial control are reflected at local level. The structure of the state checking system is analysed after home local budgets. The row of problem aspects of realization financial control public organs is outlined at municipal level and ways over of their overcoming are brought.

Keywords: state financial control, local budgets, local finances, factors of state financial control disbalance, state financial checking system at local level.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Однією з основних проблем багатьох держав світу, у тому числі й України, нині є нестача фінансових ресурсів, необхідних для виконання владними структурами усіх своїх функцій та завдань, передбачених у нормативно-правових актах. З огляду на це, контроль над дотриманням бюджетного законодавства як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях, є однією з найважливіших функцій державного управління. Його призначення полягає у сприянні реалізації ефективної та раціональної бюджетної політики держави, забезпеченні процесу оптимального формування і використання фінансових ресурсів у всіх ланках фінансової системи.

Із року в рік місцеві бюджети набувають дедалі більшої ваги як за обсягом фінансових

ресурсів держави, так і у вирішенні соціально-економічних проблем регіонів, де проживає переважна більшість населення України. Значна кількість місцевих бюджетів в Україні, а також тенденції зростання обсягів та зміни структури місцевих фінансів вимагають перегляду підходів до організації державного фінансового контролю над їх виконанням. Особливістю здійснення державного фінансового контролю місцевих бюджетів в Україні є те, що суб'єктом такого контролю є держава, яка здійснює його за централізованою організаційною побудовою. Це зумовлюється унітарним державним устроєм України, тоді як за федеративного державного устрою суб'єктами контролю місцевих бюджетів зазвичай виступають регіональні представники місцевої влади (суб'єкти федерації) [7, с. 332].

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спираються автори. Окремі проблемні питання державного фінансового контролю на місцевому рівні були предметом наукових досліджень низки вітчизняних учених: О.В. Жадана [2], Б.А. Карпінського [4], Л.Ф. Кондусової [5], М.І. Кульчицького [6], І.Р. Кухара [7], Г. Лопушняка [8], С.В. Слюсаренка [9] та ін. Не заперечуючи цінність праць вищеперелічених науковців, вважаємо за доцільне поглибити теоретичні аспекти призначення та ролі державного фінансового контролю на місцевому рівні.

Формулювання цілей статті (**постановка завдання**). Мета статті полягає у висвітленні місця муніципального фінансового контролю в Україні, побудові та оцінці системи державного фінансового контролю на місцевому рівні, дослідженні недоліків вітчизняного муніципального контролю та окресленні оптимальних шляхів їх подолання.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Передусім необхідно зазначити, що місцеві фінанси займають вагомe місце у фінансовій системі держави, тому питання реалізації прозорого, ефективного, раціонального державного фінансового контролю саме на цьому рівні бюджетної системи України є актуальним та своєчасним. Особливо гостро це постало в останні роки, коли на порядок денний вийшло питання проведення децентралізаційної реформи.

На нашу думку, серед усіх принципів функціонування місцевого самоврядування, визначених у чинному законодавстві, особливого значення набуває принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування. Правова та організаційна самостійність виявляються у наділенні органів місцевого самоврядування певним колом повноважень, у межах яких вони діють самостійно і приймають відповідні рішення та несуть відповідальність за їх виконання. Підґрунтям правової та організаційної самостійності органів місцевого самоврядування є матеріальна і фінансова основа (рис. 1).

Складовою частиною фінансової незалежності є самостійність, яка гарантована місцевим органам влади згідно з Бюджетним кодексом України. Вона забезпечується такими правовими нормами [5, с. 61]:

– держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування;

– органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування коштами місцевих бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання інших місцевих бюджетів, а також держави;

– за місцевими бюджетами закріплюються відповідні джерела доходів;

– органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування мають право визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України;

– органи місцевого самоврядування мають право самостійно і незалежно один від одного розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети.



Рис. 1. Склад матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування

Джерело: складено авторами на основі [6, с. 156]

Виходячи із зазначеного вище, доцільним є глибоке дослідження ролі та призначення державного фінансового контролю саме на місцевому рівні.

Відомо, що фінансовий контроль виконання місцевих бюджетів за доходами і видатками здійснюється безпосередньо уповноваженими на це органами, до яких належать:

- Рахункова палата України;
- органи Державної аудиторської служби України (створеної на базі Державної фінансової інспекції України відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення Державної аудиторської служби України» від 28 жовтня 2015 р. № 868);
- Державна казначейська служба України;
- Державна фіскальна служби України;
- Міністерство фінансів України;
- місцеві фінансові органи;
- місцеві державні адміністрації;
- відповідні місцеві ради.

Внутрішній контроль забезпечують окремі підрозділи, які створюються всередині відомств, організацій та є підлеглими керівнику цієї організації (відомства), а зовнішній – установи, організації, відомства, які не є частиною організаційної структури суб'єкта, що перевіряється. Внутрішній фінансовий контроль здійснюється розпорядниками бюджетних коштів у процесі виконання місцевих бюджетів за доходами і

видатками для забезпечення дотримання законності й ефективності використання бюджетних коштів. Зовнішній – окремими уповноваженими на це органами щодо діяльності розпорядників бюджетних коштів із формування та використання коштів бюджетів. Відповідно до цих напрямів формуються функції кожного контролюючого органу, щоб вони не дублювали один одного й не обходили увагою перевірку з розпорядження бюджетними коштами [2, с. 51].

Проаналізувавши низку праць із питань державного фінансового контролю на місцевому рівні [1–10], ми пропонуємо власне бачення цієї системи з її структурними елементами (табл. 1).

На сучасному етапі розвитку нашої держави діє чимало чинників, що перешкоджають проведенню ефективного фінансового контролю, а з ним і фінансової політики, на місцевому рівні, це [4]:

1. Екзогенні чинники: недосконалість адміністративно-територіального устрою України, внаслідок чого чимало територіальних громад є несамотійними; позбавленість органів місцевого самоврядування самотійності у питаннях реалізації власної фінансової політики; невідповідність реального обсягу авансованих ресурсів, що враховуються під час визначення міжбюджетних трансфертів, потребам фінансування делегованих державою повноважень; законодавчо обмежений перелік місцевих податків і зборів та відсутність об'єктів оподаткування по деяких із них

на багатьох територіях; необхідність дотримання жорстких, централізовано встановлених загальнодержавних норм у процесі здійснення видатків; заборона здійснення запозичень органами місцевого самоврядування, крім міських рад; висока залежність місцевих бюджетів від трансфертів, особливо дотацій вирівнювання; неврегульованість нормативно-правовими актами питань проведення громадських слухань і застосування інших форм залучення громадян до розроблення та реалізації місцевої фінансової політики тощо.

2. Ендогенні: недостатність зусиль органів місцевого самоврядування щодо розвитку фінансового контролю й фінансової бази на місцях; низька прозорість діяльності місцевих органів влади, незацікавленість у залученні громадян до вирішення проблем територіальної громади; необізнаність громадян щодо законодавства, пасивне ставлення до місцевих справ та недовіра до місцевої влади; недостатня кваліфікація кадрів в органах місцевого самоврядування; нерозвиненість системи органів самоорганізації населення.

Поділяємо думку Н.Б. Собкової, яка виділяє такі заходи щодо вдосконалення державного фінансового контролю місцевих бюджетів [10, с. 191]:

– система фінансового контролю повинна бути мобільною, тобто оперативно, адекватно та професійно реагувати на будь-які зміни в економіці та законодавстві;

Таблиця 1

Структура системи державного фінансового контролю на місцевому рівні

№	Елемент	Складники
1.	Об'єкти	доходи бюджетів та видатки місцевих бюджетів; розрахунки по боргових зобов'язаннях; результати виконання бюджету; доходи та витрати місцевих бюджетних установ; бюджетні трансферти, спрямовані у підприємницький сектор, тощо
2.	Суб'єкти	органи, їх підрозділ чи їх службові особи, які відповідно до законодавства уповноважені на здійснення державного фінансового контролю і прийняття управлінських рішень щодо притягнення до адміністративної та фінансової відповідальності порушників фінансового, у тому числі бюджетного, законодавства
3.	Мета	виявлення відхилень від прийнятих норм та стандартів, порушень принципів законності, ефективності й економії витрачання матеріальних ресурсів на найбільш ранній стадії, для того щоб мати можливість ужити коригувальних заходів, а в окремих випадках – притягти винних до відповідальності, отримати компенсацію за заподіяну шкоду або здійснити заходи щодо запобігання або скорочення подібних порушень у майбутньому
4.	Принципи	законність, повнота і суцільність перевірок, відшкодування збитків, відповідальність винних службових осіб за допущені порушення
5.	Завдання	запобігання прийняттю рішень, які можуть призвести до вчинення бюджетних правопорушень; запобігання вчиненню бюджетних правопорушень; виявлення проблемних питань у процесі виконання бюджетних програм; виявлення бюджетних правопорушень, ужиття заходів для їх припинення, накладення стягнень і застосування заходів до порушників бюджетного законодавства; розробка обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства, яке сприятиме ефективнішому використанню бюджетних коштів
6.	Нормативно-правова база реалізації	Конституція України, закони України та інші нормативно-правові акти з фінансових питань, міжнародні договори та угоди, ратифіковані Верховною Радою

Джерело: складено авторами на основі [1–10]

– необхідна розробка і реалізація концепції державного фінансового контролю, заснованого на єдиних принципах, правилах та єдиній методології;

– повинна проводитися координація взаємодії контрольних органів різних рівнів для активного впливу на формування і реалізацію ефективної державної бюджетної політики;

– застосування сучасних інформаційно-технологічних інструментів, які забезпечують результативність та ефективність фінансового контролю щодо формування та виконання як державного, так і місцевих бюджетів.

Разом із тим пропонуємо низку власних шляхів оптимізації державного фінансового контролю на регіональному рівні, а саме:

– удосконалення системи транспарентності та інформативності щодо дій контролюючих фінансових органів, що давало б змогу законити робочий час і не турбувати зазначені органи постійними письмовими запитаннями;

– поглиблення наявної нормативно-правової у сфері реалізації державного та місцевого фінансового контролю (так, зокрема в ЗУ «Про основні засади державного фінансового контролю», на нашу думку, доцільно би було ширше окреслити елементи, принципи та форми організації фінансового контролю не лише на загальнодержавному, але й на регіональному рівні);

– створення дієвого та прозорого механізму відшкодування збитків, виявлених у ході проведення ревізій та перевірок, а також удосконалення процесу повернення до бюджетів чи позабюджетних фондів державних коштів, витрачених установами не за цільовим призначенням;

– збереження помірної податкової навантаженості на платників податків за умови забезпечення підтримки збалансованості бюджетної системи, що дасть змогу вивести «з тіні»

бюджетні кошти та полегшити контроль фінансових органів;

– гармонійне поєднання інтересів держави та платників податків забезпечення економічної ефективності, фіскальної достатності, соціальної справедливості та рівності всіх перед законом, запобігання будь-яким проявам податкової дискримінації.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Враховуючи сказане вище, зазначимо, що державний контроль над станом фінансових ресурсів і потоків у фінансовій сфері є досить важливим і складається із заходів перевірки законності і доцільності дій у сфері формування, розподілу і використання грошових коштів державного та місцевих бюджетів. Правильна організація та здійснення контролю повинні сприяти забезпеченню законності, охороні власності, правильному, ефективному та економічному використанню коштів і попередженню порушень.

Досить нагально питання проведення якісного державного фінансового контролю постало під час кризових економічних, політичних, соціальних змін, які нині відбуваються в Україні. Так, вважаємо, що на даному етапі національних трансформаційних змін в економічній та фінансовій сферах виконання з боку контролюючих фінансових органів своїх завдань та повноважень на належному рівні дасть змогу оптимізувати використання дефіцитних бюджетних коштів. Разом із тим необхідно невідкладно впорядкувати норми щодо повноважень та відповідальності цих органів, чітко окреслити види бюджетних правопорушень залежно від стадії бюджетного процесу, визначити коло заходів впливу та процедур їх застосування у разі вчинення бюджетних правопорушень учасниками бюджетного процесу.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Жадан О.В. Функції контролю щодо виконання місцевих бюджетів / О.В. Жадан // Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки. – 2016. – № 1. – С. 50–54.
3. Закон України «Про основні засади державного фінансового контролю» від 16.10.2012 № 5463-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>.
4. Карпінський Б.А. Фінансовий контроль за формуванням та використанням коштів місцевих бюджетів у процесі підвищення їх фінансової самостійності / Б.А. Карпінський, І.В. Грицюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Vldfa/2010_18/Karpinskyj_Grycjuk.pdf.
5. Кондусова Л.Ф. Управління фінансовими ресурсами місцевого бюджету: [монографія] / Л.Ф. Кондусова, І.І. Нескородєва, І.І. Алексєнко [та ін.]. – Х.: ХНЕУ, 2011. – 289 с.
6. Кульчицький М.І. Місцеві фінанси: [навч. посіб.] / М.І. Кульчицький; вид. 2-ге, перероб. та доп. – Львів: ЛНУ ім. Івана Франка, 2013. – 552 с.
7. Кухар І.Р. Контроль використання коштів місцевих бюджетів України / І.Р. Кухар // Науковий вісник НЛТУ України. – 2013. – Вип. 23.1. – С. 331–334.
8. Лопушняк Г. Бюджетний контроль в Україні: теоретико-проблемні аспекти / Г. Лопушняк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/Chem_Biol/Vldau/APK/2009/files/09lgsapa.pdf.
9. Слюсаренко С.В. Правове регулювання державного контролю за місцевими бюджетами / С.В. Слюсаренко, І.І. Бар'як // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія «Право». – 2015. – Вип. 232. – С. 148–152.
10. Собкова Н.Д. Необхідність фінансового контролю в процесі планування місцевих бюджетів в умовах трансформаційних зрушень / Н.Д. Собкова // Економічний аналіз – 2013. – Т. 13. – С. 188–193.