

Мирослава ГУПАЛОВСЬКА

ПРАКТИКА І ПРОБЛЕМАТИКА ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОНАННЯМ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Розкрито сутність фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів та охарактеризовано його завдання. Проаналізовано особливості фінансового контролю місцевих бюджетів, досліджено практику, проблематику та ефективність фінансового контролю за формуванням і використанням коштів місцевих бюджетів в Україні. Обґрунтовано можливості використання зарубіжного досвіду для вдосконалення фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів.

Фінансовий контроль виконання місцевих бюджетів має важливе значення у забезпеченні функціонування фінансового механізму органів місцевого самоврядування, що пояснюється дотаційністю місцевих бюджетів, недоліками при формуванні дохідної частини бюджету та рівнем порушень у використанні їх коштів, через що належним чином не реалізуються певні соціально-економічні функції місцевого самоврядування.

Нині проблеми фінансового контролю виконання місцевих бюджетів перебувають у центрі уваги багатьох науковців і органів державного управління. Мають місце численні науково-практичні дискусії щодо сутності та необхідності удосконалення організації фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів. Вагомий внесок у розвиток теорії і практики фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів зробили відомі українські та зарубіжні вчені: В. Андреев, І. Басанцев, І. Ващенко, Н. Виговська, І. Дрозд, Д. Ірвін, О. Кириленко, Б. Малиняк, В. Мельничук, І. Микитюк, Д. Ретрей, В. Родіонова, Дж. Роберт-

сон, Н. Рубан, В. Симоненко, І. Стефанюк, В. Шевчук, С. Шохін та ін.

Разом з тим, на сьогодні, надто гостро постає проблема невизначеності концепції здійснення фінансового контролю на місцевому рівні, чим зумовлена актуальність нашого дослідження. Метою статті є наукове обґрунтування теоретичних та практичних аспектів організації фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів.

У забезпеченні функціонування фінансового механізму органів місцевого самоврядування важливе значення має фінансовий контроль за законністю та обґрунтованістю виконання фінансових операцій із визначення результатів господарської та управлінської діяльності, за формуванням і використанням коштів місцевих фондів грошових коштів на цілі економічного та соціального розвитку території.

Фінансовий контроль виконання місцевих бюджетів, на нашу думку, доцільно розглядати як реалізацію права держави в особі центральних органів влади і їх територіальних органів, підрозділів та місцевих органів влади і управління захищати

законодавчим шляхом інтереси держави і регіонів з метою забезпечення проведення державної і регіональної політики. У зв'язку з цим видається доцільним розглядати державний фінансовий контроль виконання місцевого бюджету як:

- реалізація права держави здійснювати контроль;
- елемент державного управління і джерело інформаційного забезпечення потреб органів управління в процесі прийняття управлінських рішень;
- механізм зворотного зв'язку, за допомогою якого можливо отримати необхідну інформацію про виконання управлінського рішення або фінансової операції;
- важливий елемент діяльності місцевих органів влади, спрямований на ефективне використання бюджетних коштів;
- спосіб отримання достовірної і повної інформації про стан виконання місцевого бюджету та потенційні можливості наповнення бюджету [1].

Можна визначити два основні підходи до завдань державного фінансового контролю виконання місцевих бюджетів. При першому підході наголос робиться на оцінці стану об'єкта контролю відповідно до встановленої норми. Другий підхід полягає в тому, щоб виявити фактичний стан справи, зіставити його з цілями, оцінити ситуацію і запропонувати, якщо буде потреба, заходи щодо покращення ситуації.

Виходячи із накреслених завдань, державний фінансовий контроль за фінансовими ресурсами території слід здійснювати не лише у процесі планування та оперативного управління, а й на всіх стадіях управління фінансовими ресурсами території: у процесі їхнього формування, розподілу і використання.

Процесу формування місцевих бюджетів передують розробка бюджетної політики на наступний бюджетний рік. На рівні

територіальних органів влади бюджетна політика реально існує і здійснюється. Її специфіка полягає в тому, що, по-перше, вона значною мірою залежить від рішень, які ухвалює уряд, по-друге, в значному обмеженні можливостей її проведення у взаємодії з кредитною, податковою політикою, по-третє, реальне приближення до вирішення конкретних потреб населення. [2, 98–99]. Вирішальним для формування бюджетної політики є визначення основних показників бюджетів, тобто складання проектів місцевих бюджетів. Фінансове планування є важливим інструментом управління і дає органам місцевого самоврядування реальні переваги, а саме: пов'язує політику і бюджет для досягнення довгострокових планів; прогнозує фінансову ситуацію і залишає час, щоб запобігти несприятливим подіям; поліпшує якість прийняття фінансових рішень; дає змогу визначити альтернативні шляхи розв'язання існуючих проблем; дозволяє краще оцінити бюджетні пропозиції та прийняти відповідні рішення; сприяє відкритості управління і прозорості прийняття рішень.

Поряд зі складанням проекту бюджету на наступний рік відбувається відстеження процесу виконання бюджету в поточному році. Аналіз та оцінка виконання бюджету є ще одним чинником формування показників бюджету на наступний рік, оскільки, аналізуючи надходження до дохідної частини бюджету, а також здійснення видатків на затверджені програми, можна виявити основні тенденції виконання запланованих показників щодо обсягу доходів та видатків у бюджеті поточного року.

Зазначимо, що важливою складовою системи державного фінансового контролю за доходами бюджету є податковий контроль. З метою поглиблення вивчення стану фінансового контролю за доходами місцевих бюджетів в Україні проведемо відповідні дослідження на прикла-

ді Тернопільської області. Так, упродовж 2011–2013 рр. органи Державної фіскальної інспекції у Тернопільській області на належному рівні забезпечили організацію роботи щодо здійснення контролю за правильністю обчислення, своєчасністю, повнотою нарахування та сплати платниками податкових платежів (табл.1).

Як бачимо з даних табл. 1, упродовж аналізованого періоду акцент у контрольній роботі фіскальних органів зміщено в бік проведення позапланових перевірок. За результатами перевірок, проведених Державною фіскальною інспекцією у Тернопільській області у 2011–2013 рр., до бюджету області щороку надходило в середньому 133,8 млн. грн., причому, якщо найбільше надходження у 2011 р. здійснене за рахунок донарахованих доходів до бюджету на суму 60,5 млн. грн. (46%), то у 2013 р. – за рахунок зменшення збитків на суму 54,8 млн. грн. (42%).

До актуальних економічних проблем розвитку територій належать проблеми контролю за витрачанням коштів місцевих бюджетів. Значна кількість місцевих бюджетів в Україні, а також тенденції зростання обсягів та зміни структури видатків місцевих бюджетів вимагають перегляду підходів до організації державного фінансового контролю за їх виконанням.

Діюча в Україні система фінансового контролю передбачає, що попередній та поточний фінансовий контроль за витрачанням бюджетних коштів здійснюють органи Державної казначейської служби України, а наступний – органи Державної фінансової інспекції України.

У системі фінансового контролю особливе місце належить органам Державної казначейської служби України, адже саме через ці органи здійснюють управління грошовими потоками місцевих бюджетів через зарахування усіх надходжень на Єдиний казначейський рахунок і проведення виплат за напрямками їх цільового використання, що сприяє здійсненню контролю за оборотом бюджетних ресурсів від їх надходження до розподілу, а також складання звітності. В царині бюджетного процесу фінансовий контроль в процесі казначейського обслуговування місцевих бюджетів є дієвим важелем впливу на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць і виваженням інструментом державної фінансової політики.

Головне управління Державної казначейської служби України у Тернопільській області координує роботу з Головним фінансовим управлінням облдержадміністрації та Державною фінансовою інспекцією України у Тернопільській області щодо про-

Таблиця 1

Результати перевірок, проведених Державною фіскальною інспекцією у Тернопільській області у 2011–2013 рр.*

Роки	Кількість проведених перевірок		Результати проведених перевірок							
	планових	позапланових	Всього		Донараховано до бюджету		Мобілізовано до бюджету		Зменшено збитки	
			млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%
2011	325	272	130,8	100	60,5	46	29,9	23	40,4	31
2012	928	971	138,8	100	45,2	33	40,7	29	52,9	38
2013	75	793	131,9	100	42,3	32	34,8	26	54,8	42

* Складено на основі [3].

ведення ревізій місцевих бюджетів та державних фінансових аудитів.

Аудит проводиться з метою перевірки та аналізу фактичного виконання місцевого бюджету, ефективності використання комунальних коштів, майна та інших активів, достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю. Основними завданнями аудиту є: проведення оцінки формування і рівня виконання місцевого бюджету, встановлення причин, що негативно впливають на виконання місцевого бюджету, визначення шляхів удосконалення управління комунальними коштами, майном та іншими активами, зокрема щодо можливості збільшення доходів місцевого бюджету.

На основі зібраних даних встановлюють причини невиконання планованих показників доходів та/або видатків місцевого бюджету, що негативно впливає на ефективне використання комунальних коштів, майна та інших активів, а також можливість збільшення доходів місцевого бюджету. За результатами проведеного аналізу розробляють пропозиції щодо удосконалення формування і виконання місцевого бюджету, управління комунальними коштами, майном та іншими активами [4].

Згідно з положеннями Бюджетного кодексу України, за органами Державної

фінансової інспекції закріплено функцію контролю ефективного використання коштів державного та місцевого бюджетів.

З метою вивчення практики контролю за витрачанням коштів місцевих бюджетів та визначення причин порушень, що призвели до втрат бюджету, проведено відповідне дослідження в динаміці за 2011 р. – I півріччя 2014 р. на прикладі роботи Державної фінансової інспекції в Тернопільській області. За даними звітності про результати контрольно-ревізійної роботи Державної фінансової інспекції в Тернопільській області, упродовж аналізованого періоду виявлено бюджетних порушень на суму 58,3 млн. грн., з яких 37,1 млн. грн. – кошти місцевого бюджету (табл. 2).

Аналізуючи дані табл. 2, бачимо, що у Тернопільській області значну частку, в середньому 64%, бюджетних порушень становлять незаконні та нецільові витрати, а також недоотримання коштів місцевих бюджетів.

У межах прав і наданих державою повноважень Державна фінансова інспекція у Тернопільській області вжила відповідні заходи, в результаті яких забезпечено відшкодування і поновлення незаконних, нецільових витрат та недостач, а також додаткове надходження фінансових ресурсів до

Таблиця 2

Результати роботи Державної фінансової інспекції України в Тернопільській області з контролю за виконанням місцевих бюджетів у 2011 р. – I півріччі 2014 р.*

Показники	Роки			
	2011	2012	2013	I півріччя 2014
Виявлено бюджетних порушень, млн. грн.	19,6	16,8	14,3	7,6
З них кошти місцевого бюджету, млн. грн.	8,5	11,0	12,1	5,5
%	34	65,5	84,6	72,4
Усунуто бюджетних порушень, млн. грн.	5,3	5,8	9,7	4,8
%	62	53	80,3	88

* Складено на основі [5].

місцевих бюджетів на суму 25,6 млн. грн., що становить в середньому 69% до виявлених порушень. Як бачимо, простежується тенденція щодо неповного усунення виявлених бюджетних порушень, однак, як позитивний фактор слід відмітити збільшення частки відшкодування порушень бюджетного законодавства в частині виконання місцевих бюджетів з 62% у 2011 р. до 88% у I півріччі 2014 р.

Проведене дослідження теоретичних засад фінансового контролю виконання місцевих бюджетів та оцінка існуючого стану ефективності фінансового контролю на місцевому рівні дозволяє констатувати про відсутність в державі чітко визначеної єдиної концепції фінансового контролю в бюджетній сфері. На сьогодні ще не створена в повному обсязі відповідна законодавча база, не визначена до кінця роль фінансового контролю в економічній системі, не врегульовані питання взаємодії контролюючих органів на регіональному рівні, не досить чітко визначені їх функції і повноваження. Водночас саме подібний розвиток ситуації привів до чіткого усвідомлення необхідності створення надійної системи фінансового контролю, зокрема на місцевому рівні.

Безумовно, пошук кращих шляхів побудови системи фінансового контролю повинен відбуватися з урахуванням кращих здобутків зарубіжного досвіду в цій галузі. Західноєвропейські держави накопичили певний досвід в організації фінансового контролю, зокрема і у сфері фінансової діяльності місцевих органів влади. Так, у міжнародній практиці розрізняють внутрішній і зовнішній фінансовий контроль у місцевих органах влади. Внутрішній фінансовий контроль здійснюють обрані представницькими органами влади комісії чи комітети. Зовнішній фінансовий контроль діяльності місцевих органів влади здійснюють органи

державної влади (як виконавчої, так і законодавчої і судової влади). Зовнішній фінансовий контроль спрямований на дотримання законності рішень місцевих органів влади у фінансовій сфері.

Крім внутрішнього і зовнішнього контролю за бюджетами органів місцевої влади в різних країнах, ще однією формою фінансового контролю на місцевому рівні є громадський контроль за формуванням і використанням коштів місцевих бюджетів. Під час організації фінансового контролю за формуванням та використанням коштів місцевих бюджетів у зарубіжних країнах велику увагу зосереджують на контрольних заходах не тільки на етапі використання бюджетних коштів, а й на етапі складання проєктів місцевих бюджетів. Зокрема, однією з форм контролю за формуванням місцевих бюджетів у зарубіжних країнах є залучення громадян до управління місцевими справами через організацію бюджетних слухань. Бюджетні слухання – це форма залучення громадян до участі у складанні проєкту бюджету територіальної громади. Бюджетні слухання є бюджетною процедурою; у ході бюджетних слухань здійснюється також презентація проєктів місцевих бюджетів [6].

Зазначимо, що створення та пристосування до українських умов точної копії системи фінансового контролю будь-якої з країн світу недоцільне і неможливе. Проте принципова необхідність застосування закордонного досвіду не викликає сумнівів. Йдеться про поетапну повну чи часткову апробацію певних елементів закордонної практики контролю. Лише після їх успішного випробування можливе застосування тих чи інших контрольних процедур, методик, організаційних заходів.

Таким чином, підводячи підсумки даного дослідження, зазначимо, що ефективний фінансовий контроль виконання місцевих бюджетів – це контроль на всіх стадіях бю-

джетного процесу. Це дієвий важіль у царині функціонування місцевих бюджетів, який сприяє раціональному й ефективному використанню коштів кожної адміністративно-територіальної одиниці.

Фінансовий контроль формування та використання коштів місцевих бюджетів передбачає постійну взаємодію з усіма іншими функціями управління. Результатом контрольної діяльності може бути вдосконалення системи управління, коригування планів та бюджетних програм, зміна системи звітності, удосконалення кадрової політики. Одночасно система управління має потребу в фінансовому контролі за здійсненням управлінських рішень. Крім того, слід враховувати, що розширення демократизму веде до передачі відповідальності за прийняття рішень зверху вниз, до делегування все більших прав органам самоврядування, а цей процес вимагає посилення фінансового контролю, що, в свою чергу, залежить від правильності його організації, створення нових науково обґрунтованих форм, методів і систем контролю.

Література

1. Кукурудз О. М. Фінансовий аналіз як елемент управління коштами місцевих бюджетів // Вісник КНТЕУ. – 2004. – №2. – С.75 – 83.

2. Формування і функціонування бюджетної системи України: Монографія / С. О. Булгакова, О. Т. Колодій, Л. В. Єрмошенко та інші; За заг. ред. А. А. Мазаракі. – К.: Книга, 2003. – 344 с.

3. Звіти про роботу Державної фіскальної інспекції у Тернопільській області за 2011–2013 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tr.sts.gov.ua/diialnist/plani-ta-zviti-roboti/>

4. Порядок проведення Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів. Затверджений Постановою Кабінету Міністрів України № 698 від 12.05.2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>

5. Звіти про роботу ДФІ у Тернопільській обл. за 2011- I півріччя 2014 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/index>

6. Василенко И. Связь с общественностью в государственных организациях и местных органах власти: западный опыт / И. Василенко // Проблемы теории и практики управления. – 2003. – № 4. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ptpu.ru.