

БУХГАЛТЕРСЬКИЙ ОБЛІК, АНАЛІЗ ТА АУДИТ

УДК 336.025.12:<336.14:352>

ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ

CHARACTERISTIC OF THE STATE FINANCIAL CONTROL APPLICATION LOCAL BUDGET UKRAINE

Ковалюк О.М.

доктор економічних наук, професор,
Львівський національний університет імені Івана Франка

Данчевська І.Р.

аспірант кафедри обліку і аудиту,
Львівський національний університет імені Івана Франка

У сучасних умовах фінансовий контроль за бюджетними коштами є актуальною і складною проблемою, тому що рівень економічного й соціального забезпечення фінансової стабільності держави та окремих територій залежить від рівня виконання бюджетів. Фінансовий контроль за коштами місцевих бюджетів є найбільш результативним, якщо він забезпечує комплексну та всебічну перевірку щодо їх формування та виконання.

Ключові слова: державний фінансовий контроль, органи державного фінансового контролю, органи місцевого самоврядування, місцеві бюджети, бюджетна політика.

Исследование финансового контроля на государственном и местном уровнях не является новым, но необходимо установить соотношение контрольных полномочий в отношении бюджетных средств между специальными органами финансового контроля и органами местного самоуправления. Финансовый контроль за средствами местных бюджетов является наиболее результативным, если он обеспечивает комплексную и всестороннюю проверку их формирования и исполнения.

Ключевые слова: государственный финансовый контроль, органы государственного финансового контроля, органы местного самоуправления, местные бюджеты, бюджетная политика.

The study of financial control at the state and local level is not new, but it is necessary to set the ratio of power to control the budget between the special financial control bodies and local authorities. Financial control over local budget funds is most effective if it provides a comprehensive and thorough inspection of their formation and execution.

Keywords: state financial control, bodies of state financial control, local governments, local budgets, budget politics.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Не випадково місцеве самоврядування здійснюється на принципі поєднання місцевих і державних інтересів, бо дієвий контроль на всіх стадіях бюджетного процесу стосовно місцевих бюджетів у цілому забезпечує і належне виконання державного бюджету.

Дослідження фінансового контролю на державному та місцевому рівнях не є новим, але необхідно встановити співвідношення контрольних повноважень щодо бюджетних коштів

між спеціальними органами фінансового контролю та органами місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання цієї проблеми і на які спирається автор. Дослідженням цієї проблеми займатися М.Т. Білуха, Т.В. Микитенко, І.К. Дрозд, В.О. Шевчук, Л.В. Дікань та інші.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Сьогодні повноваження у сфері контролю за місцевими бюджетами зосереджено як в органах державної влади, так і місцевого самоврядування. Вважається, що розмежування

функцій між цими органами, а також включення бюджетного запиту до пропозиції проекту місцевого бюджету перед поданням його на розгляд відповідно Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам відповідних рад (п. 5 ст. 75 БКУ) [2]. Одночасне їх спрямування на контроль за місцевими бюджетами сприяє підвищенню використання коштів за цільовим призначенням.

Перевірка бюджетів – це обстеження і вивчення окремих ділянок фінансово-господарської діяльності органів державної влади та місцевого само-

врядування, бюджетних установ, інших суб'єктів господарювання автономії, області, району, міста чи району в місті щодо дотримання учасниками бюджетного процесу визначених законодавством норм складання, розгляду, затвердження та виконання бюджетів, що проводяться органами фінансового контролю в межах покладених на них повноважень [1, с. 68].

За своєю сутністю фінансовий контроль являє собою систему заходів органів державної влади, органів влади АР Крим та органів місцевого самоврядування, спрямованих на забезпе-



Рис. 1. Система органів державного фінансового контролю за використанням коштів місцевих бюджетів

Джерело: побудовано автором на основі [2; 5; 6; 7; 8; 9]

чення законності дій учасників бюджетного процесу під час складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджетів і звітування про їх виконання з використанням специфічних форм і методів їх організації.

Перевищення ролі державної влади в контролі за коштами місцевих бюджетів може порушити основні засади місцевого самоврядування – гарантованого державою права та реальної здатності територіальної громади самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, що закріплено у ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6].

Контроль за коштами місцевого бюджету розпочинається ще до його прийняття. Ця місія покладається на органи місцевого самоврядування, які в особі місцевих фінансових органів здійснюють контроль під час аналізу бюджетного запиту, поданого головним розпорядником, з погляду його відповідності меті, пріоритетності, а також дієвості та ефективності використання бюджетних коштів.

Місцеве самоврядування здійснюється на принципі поєднання інтересів держави та територіальних громад. Відповідно до п. 4 ст. 61 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до цього закону [6].

Державна фінансова підтримка місцевого самоврядування спонукає до контролю за законним, доцільним, економним, ефективним та раціональним витрачанням бюджетних коштів і належним їх обліком.

Крім органів місцевого самоврядування, контроль за місцевими бюджетами здійснюють Міністерство фінансів України, державна фінансова інспекція України, Державна казначейська служба України, органи державної фіскальної служби та інші органи державної виконавчої влади, які контролюють використання коштів місцевого бюджету, а також державні адміністрації, яким обласні та районні ради делегують свої виконавчі повноваження. Однак якщо ДФІУ є спеціальним органом державного фінансового контролю, тобто контроль є основним і єдиним завданням цих органів, то Державна фіскальна служба, Державна казначейська служба України, внутрівідомчі контрольно-ревізійні підрозділи виконують контрольні функції паралельно з іншими покладеними на них завданнями. Характеристика системи органів державного фінансового контролю за використанням коштів місцевих бюджетів представлена на рис. 1.

Попередній контроль місцевих бюджетів, як відомо, проводиться до здійснення фінансових операцій з метою перевірки обґрунтованості

розрахунків і пошуку більш ефективних напрямів використання фінансових ресурсів.

Основним органом державного фінансового контролю з огляду виконавчої влади є Міністерство фінансів України. Міністерство фінансів здійснює попередній контроль під час подання місцевими державними адміністраціями і виконавчими органами розрахунків обсягів міжбюджетних трансфертів та інших показників. Після схвалення Кабінетом Міністрів України проекту Закону України «Про Державний бюджет України» Міністерство фінансів України доводить розрахунки прогнозних обсягів міжбюджетних трансфертів, методику їх визначення та інші показники, необхідні для складання проектів місцевих бюджетів. Кабінет Міністрів України здійснює попередній контроль за місцевими бюджетами під час схвалення проекту цього закону, оскільки встановлює обсяг міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам. Але, на жаль, у Бюджетному кодексі України не встановлено відповідальність цього органу за неналежне проведення контрольних дій, що надалі може привести до нереальності бюджету.

Верховна Рада України також не залишає поза увагою контроль за коштами місцевих бюджетів, який вона попередньо здійснює під час ухвалення закону про Державний бюджет України в другому читанні. Саме після цього кабінет Міністрів України доводить раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам відповідних рад положення та показники міжбюджетних трансфертів.

Місцеві фінансові органи здійснюють контроль під час аналізу бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, щодо його відповідності меті, пріоритетності, а також дієвості та ефективності використання бюджетних коштів, на підставі якого керівник фінансового органу приймає рішення про включення бюджетного запиту до пропозицій проекту місцевого бюджету (п. 5 ст. 75 Бюджетного кодексу України) [2].

Місцеві державні адміністрації в межах, визначених Конституцією і законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль за:

- збереженням і раціональним використанням державного майна;
- станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі [7].

У Бюджетному кодексі України не передбачено відповідальність за недостовірність показників, що закладаються у проектах місцевих бюджетів, за неналежне здійснення контролю на першій стадії бюджетного процесу. Крім цього, нормативні акти не визначають і відповідальність відповідних органів за несвоєчасне прийняття бюджетів. На нашу думку, встановлення санкцій

за такі порушення сприятиме в результаті належному, своєчасному виконанню бюджетів.

Друга і найбільш дієва форма фінансового контролю – поточний, що здійснюється з метою попередження на стадії виконання місцевих бюджетів різного роду відхилень або в разі їх виявлення оперативного корегування.

Практично органом, який здійснює загальну організацію, управління та контроль за виконанням місцевих бюджетів, є місцевий фінансовий орган, що затверджує розпис бюджету, за яким він виконується, та забезпечує відповідність розпису місцевого бюджету встановленим бюджетним призначенням. Місцеві фінансові органи отримують від територіальних органів Державної казначейської служби України баланси, місячні звіти про виконання місцевих бюджетів.

Територіальні органи Державної казначейської служби України виконують безпосередньо контрольні функції щодо використання коштів місцевого бюджету, оскільки п. 2 ст. 78 Бюджетного кодексу України закріплено, що казначейське обслуговування місцевих бюджетів здійснюється територіальними органами Державної казначейської служби України [2].

Проте казначейська служба управляє і контролює коштами, які знаходяться на його рахунках та забезпечує своєчасне і в повному обсязі надходження до місцевих бюджетів податків, зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів [8].

Держфінінспекція України є центральним органом виконавчої влади, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю.

Основними завданнями Держфінінспекції України є реалізація державної політики у сфері державного фінансового контролю, а також внесення пропозицій щодо її формування [9].

Контролю державної фіскальної служби відведено важливе місце, оскільки ці органи забезпечують наповнення до 80% дохідної частини бюджетів.

Проводячи перевірки, органи державної фіскальної служби донараховують суми податків, зборів та інших обов'язкових платежів, здійснюють примусове їх стягнення та притягують до відповідальності винних у порушенні податкового законодавства осіб.

На цьому етапі контроль органів державної фіскальної служби, державної фінансової інспекції та державного казначейства є найбільш ефективним, оскільки він здійснюється за результатами виконання місцевого бюджету шляхом проведення ревізій та перевірок, за результатами яких можна зробити остаточні висновки про використання коштів місцевого бюджету за цільовим призначенням [5].

Перспектива вдосконалення комплексності контролю залежить від його якості на всіх етапах і своєчасності адекватного реагування фінансових органів, головних розпорядників та інших органів влади за результатами контролю, на виявлені факти нецільового й неефективного використання бюджетних коштів, шляхом вжиття заходів щодо відшкодування незаконних витрат, регулювання обсягів фінансування, приведення їх у відповідність з нормативно-правовими актами, що регулюють бюджетний процес [3, с. 151].

Отже, головним для органів фінансового контролю стає передбачення проблем, здатних ускладнити проведення бюджетної політики як на державному, так і місцевому рівнях.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. На нашу думку, в Україні має бути чітко сформовані, законодавчо закріплені й розвиватися незалежно одна від одної три гілки фінансового контролю, а саме:

- державна сфера, в якій функціонує система державного фінансового контролю;
- муніципальна сфера, де діє система фінансового контролю органів місцевого самоврядування та місцевої виконавчої влади;
- сфера громадянського суспільства з незалежною системою фінансового контролю.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Білуха М.Т. Фінансовий контроль: теорія, ревізія, аудит: [підручник] / М.Т. Білуха, Т.В. Микитенко. – К.: Українська академія оригінальних ідей, 2005. – 888 с.
2. Бюджетний кодекс України, ухвалений 21 червня 2001 р. // Урядовий кур'єр. – 2001. – № 131. – С. 5–12.
3. Дрозд І.К. Державний фінансовий контроль: [навч. посібник] / І.К. Дрозд, В.О. Шевчук. – К.: Імекс ЛТД, 2007. – 304 с.
4. Дікань Л.В. Фінансовий контроль: [навч. посібник] / Л.В. Дікань. – Х.: ХНЕУ, 2008. – 346 с.
5. Про державну фіскальну службу: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 236 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF>.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Офіційний вісник. – 1997. – № 25. – Ст. 20.
7. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // Відомості Верховної Ради. – 1999. – № 10. – Ст. 190.
8. Про затвердження Положення Про Державну казначейську службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 № 215 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/215-2015-%D0%BF>.
9. Про Положення про Державну фінансову інспекцію України: Указ Президента України від 23.04.2011 № 499/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/499/2011>.