

АНАЛІЗ ПРОБЛЕМ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

THE ANALYSIS OF THE PROBLEMS OF FINANCIAL CONTROL IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION

У статті здійснено аналіз ефективності фінансового контролю бюджетних установ в Україні в умовах децентралізації. Виявлено низку позитивних зрушень у роботі державного менеджменту. Проаналізовано майбутні загрози, які провокують правопорушення у бюджетній сфері, а також ті, які створюють проблеми у роботі органів місцевого самоврядування. Обґрунтовано доцільність реформування механізму фінансового контролю бюджетних установ на місцевому рівні.

Ключові слова: бюджет, фінансовий контроль, бюджетні установи, децентралізація, органи місцевого самоврядування.

В статті проведено аналіз ефективності фінансового контролю бюджетних установ в Україні в умовах децентралізації. Виявлен ряд позитивних зрушень у роботі державного менеджменту. Проаналізовані будучі загрози, котрі провокують правопорушення в бюджетній сфері, а також те, котрі створюють проблеми у роботі органів місцевого самоврядування.

дають проблеми в роботі органів місцевого самоуправління. Обоснована целесобразность реформирования механизма финансового контроля бюджетных учреждений на местном уровне.

Ключевые слова: бюджет, финансовый контроль, бюджетные учреждения, децентрализация, органы местного самоуправления.

The article analyzes the effectiveness of financial control of budgetary institutions in Ukraine under conditions of decentralization. A number of positive changes in the work of state management were revealed. The analysis of the future threats that provoke offenses in the budget sphere. Also, those that create problems in the work of local self-government bodies. The expediency of reforming the mechanism of financial control of budgetary institutions at the local level is substantiated.

Key words: budget, financial control, budget institutions, decentralization, local self-government bodies.

УДК 336.1:351

Іваськевич Х.І.

аспірант кафедри фінансів,
грошового обігу і кредиту
Львівський національний університет
імені Івана Франка

Постановка проблеми. В умовах підвищення ефективності функціонування ринкової економіки децентралізація бюджетної системи України має стати запорукою якості, стратегічної спрямованості та прагматичності державного менеджменту. Своєчасне вирішення проблем та задоволення потреб суспільства бюджетними інститутами, з одного боку, покращить фінансову результативність економічної системи країни, а з іншого – розширить коло проблем, які необхідно вирішувати за допомогою механізму фінансового контролю.

У бюджеті відображено фінансові відносини, які характеризують особливості грошових та товарних потоків, формування фінансових ресурсів, фондів споживання, нагромадження, ціноутворення тощо. Отже, він тісно пов'язаний із товарними та фінансовими відносинами, які є складником державної фінансової політики, впливає на функціонування економічної системи країни на макrorівні та змінює фінансову результативність суб'єктів господарювання на мікрорівні, що вимагає зваженого та далекоглядного контролю за бюджетними коштами. Зважаючи на це, контроль за дотриманням бюджетного законодавства є невід'ємним складником системи державного управління, метою якого є ефективна реалізація державної політики, забезпечення законності управління фінансовими ресурсами та розвиток місцевого самоврядування, яке дасть змогу реалізувати права і свободи громадян, можливості та потенціал територіальних утворень у вирішенні їх питань, що є одним із пріоритетів розвитку еконо-

мічної системи ринкового спрямування в Україні. У зв'язку із цим назріла нагальна потреба в удосконаленні фінансового контролю в умовах децентралізації бюджетної сфери, оскільки він має забезпечити обґрунтованість, економічну незалежність, ефективність та доцільність діяльності місцевих органів влади та створених ними бюджетних установ з метою підвищення якості участі у соціально-економічному житті громади. Проте наявність власних бюджетів у органів місцевого самоврядування породжує низку проблем, пов'язаних з ефективністю та кваліфікованістю управлінського персоналу, які вирішуються наявністю у центральних та місцевих органів влади системи фінансового контролю діяльності та витрачання коштів бюджетними установами. Саме тому дослідження фінансового контролю в умовах децентралізації в Україні є стратегічно важливим та своєчасним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження місцевих бюджетів висвітлено в працях багатьох науковців, таких як О. Василік, І. Волохова, В. Дем'янишин, О. Кириленко, В. Кравченко, М. Крупка, С. Острович, Б. Пасічник, Т. Рева, Л. Ставнича та ін. Вони досліджували процес формування, виконання місцевих бюджетів, а також проблеми міжбюджетних відносин. Питання бюджетної децентралізації проаналізовані в працях таких учених, як В. Андрущенко, Д. Боголепов, Ю. Глуценко, О. Кириленко, В. Оутс, Д. Полозенко, О. Сунцова, Л. Тарангул, Ч. Тібо та ін.

Питання фінансового контролю досліджували у своїх працях такі вітчизняні вчені, як О. Баранов-

ський, О. Василик, В. Дерій, І. Микитюк, О. Монаєнко, П. Петренко, Т. Письменна, В. Шевчук та ін. Однак у більшості наукових досліджень мало уваги приділено значенню фінансового контролю бюджетних установ в умовах децентралізації, не виявлено загроз його відсутності на місцевому рівні, недостатньо досліджень присвячено питанню побудови ефективного контролю бюджетної діяльності органів місцевого самоврядування. Усе це свідчить про актуальність теми та її теоретичну й практичну цінність.

Постановка завдання. Метою статті є обґрунтування доцільності реформування системи фінансового контролю бюджетних установ в умовах децентралізації бюджетної системи України, що дасть змогу виявити переваги та нівелювати недоліки бюджетного менеджменту органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Україна потребує докорінних змін у всіх напрямках її життєдіяльності, про що свідчать показники соціально-економічного стану країни. Особливістю періоду децентралізації бюджетної сфери є те, що він має стати кроком інтенсивного впровадження низки реформ, а саме територіальної, управлінської, бюджетної, правової. Отже, особливого значення набуває необхідність реалізації Європейської хартії місцевого самоврядування в Україні. Країни-учасниці Ради Європи в 1985 році підписали Європейську хартію місцевого самоврядування. Її основною метою було становлення та фінансове зміцнення місцевого самоврядування в Європі. Фундаментом цієї Хартії є концепція місцевого самоврядування, форми та методи його функціонування, нормативно-правова та фінансова основи. Європейська хартія закріпила, що місцева влада є однією з головних підвалин кожного демократичного режиму, основним принципом має стати право громадян на участь в управлінні державою загалом і на місцевому рівні [8].

Фінансове забезпечення місцевого самоврядування займає особливе місце в Хартії. У ст. 9 зазначено, що міська влада має право на свої власні ресурси, які використовують на свій розсуд згідно з програмою соціально-економічного розвитку. Таким чином, ми можемо стверджувати, що держава за допомогою місцевих бюджетів може впливати на соціальне та економічне життя територіальних громад, тому одним із способів його покращення є нагальна необхідність забезпечення ефективності бюджетного контролю, тобто покращення системи управління витратами місцевих бюджетів, інакше це приведе до негативних соціальних, політичних та економічних наслідків. Оцінити ефективність бюджетного менеджменту важко через неможливість негайного отримання результатів, відсутність прогнозованого економічного середовища та динамічність розвитку

суспільства, особливо у довготерміновому проміжку часу. Освіта, екологія, складні економічні й інвестиційні проекти, державна безпека містять складний причинно-наслідковий механізм, зміна якого приведе до якісних чи негативних змін лише через десятиріччя. Саме тому необхідно імплементувати бюджетний контроль на місцевому рівні, який буде синергетично взаємопов'язаний із центральним державним апаратом, що містить набагато більші та якісно кращі аналітичні потужності. Недофінансування стратегічно важливих областей може спровокувати економічний колапс, руйнування частини територіальних утворень та моральну деградацію суспільства.

Фінансовий контроль бюджетних установ є матеріальним вираженням контрольної функції бюджету, об'єктивно зумовленим складником процесу економічної діяльності та однією з функцій управління бюджетною системою. Бюджетний контроль охоплює тільки ті розподільчі процеси, які стосуються формування і використання централізованого фонду грошових ресурсів держави [3, с. 363–364].

Отже, на нашу думку, фінансовий контроль місцевих органів самоврядування є різновидом фінансового контролю держави, який спрямований на розвиток територіальних утворень та на задоволення інтересів громад, які не суперечать інтересам усієї країни й оптимально сприяють розвитку українського суспільства на мікро-, мезо- та макрорівнях.

Особливістю фінансового контролю бюджетних установ є те, що він базується на категорії контролю як функції системи управління суспільними процесами. Будучи однією із функцій управління, контроль є об'єктивно необхідним. За його допомогою процес управління спрямовується до встановленої ідеальної моделі, коригуючи поведінку підконтрольного об'єкта. Таким чином, контроль можна назвати унікальним, універсальним явищем, яке потрібно успішно застосовувати в економічній, соціальній, політичній та в інших сферах суспільного життя.

Фінансовий контроль бюджетних установ поєднує у собі розглянуті два начала і використовується там і тоді, де функціонують бюджетні відносини. Виходячи з характеристики особливостей фінансового контролю, можна дійти висновку про необхідність окремого розгляду такого поняття, як бюджетний контроль, що є об'єктивно зумовленим складником процесу економічної діяльності та однією із функцій управління бюджетної системи.

В економічній літературі поняття бюджетного контролю трактується по-різному. Наприклад, О. Василик визначає бюджетний контроль як один із видів фінансового контролю, що здійснюється в процесі складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів [2, с. 48].

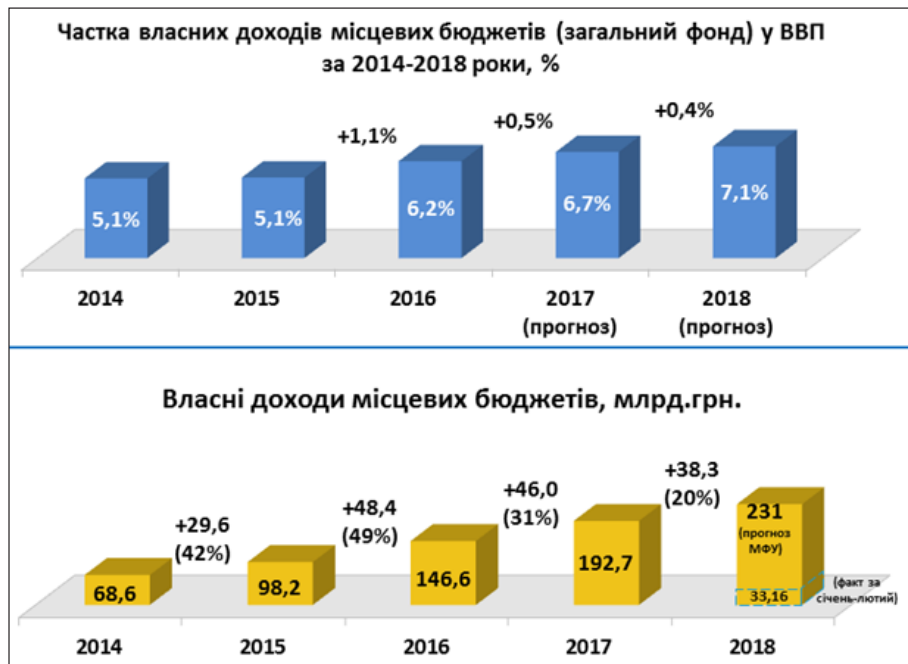


Рис. 1. Фінансова децентралізація в Україні, зростання місцевих бюджетів за 2014–2018 рр. [4]

О. Гетьманець розглядає бюджетний контроль як багатопланове і комплексне явище, яке можна розглядати з різних позицій: як функцію держави щодо пошуку ефективних механізмів організації важливих ланок публічних фінансів – бюджетів; як механізм забезпечення законності і правопорядку в бюджетній сфері та ін. [1, с. 150].

Як зазначає Л. Сафонова, бюджетний контроль – це складник фінансового контролю, де об'єктивною основою є контрольна функція фінансів, тобто це сукупність заходів, які проводять державні органи, що пов'язані з перевіркою законності, доцільності та ефективності утворення, розподілу і використання грошових фондів держави і місцевих органів самоврядування [2, с. 49].

Цю думку продовжує група авторів під редакцією О. Кириленко, які вважають, що «бюджетний контроль являє собою систему заходів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, спрямованих на забезпечення 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» [2, с. 49].

Децентралізація владних повноважень сприяла тому, що сьогодні органи місцевого самоврядування отримали досить великий спектр повноважень разом з ресурсами для їх здійснення. І часто з огляду на принципи функціонування органів місцевого самоврядування, тобто політичний аспект, вони можуть приймати рішення, які знаходяться на межі законності. Українські реалії свідчать, що

були взагалі незаконні рішення органів місцевого самоврядування. Зважаючи на те, що сьогодні в законодавстві немає механізму впливу держави на недопущення таких рішень, то дуже на часі проєкт закону, який врешті врегулює це питання.

Як впливає з проведеного аналізу, власні доходи місцевих бюджетів в процесі децентралізації невинно зростають (див. рис. 1 та рис. 2).

Аудиторами Рахункової палати протягом останніх років було виявлено різного роду порушення і недоліки у формуванні та виконанні місцевих бюджетів. Проведений Рахунковою палатою аудит ефективності використання державних коштів засвідчив, що відбулися позитивні зрушення у роботі ОТГ (рис. 3, 4), але загалом місцевий менеджмент не забезпечив у повному обсязі економного, ефективного і законного використання бюджетних коштів, виділених йому на виконання повноважень.

Якщо проаналізувати загальну ситуацію з ефективністю використання бюджетних коштів, то слід зазначити, що негативна тенденція в цьому питанні триває досить довго. З року в рік обсяги неефективного використання бюджетних коштів лише зростають, хоча тенденція встановлених фактів може дещо змінюватися. Аналіз динаміки виявлення Рахунковою палатою фактів неефективного використання бюджетних коштів показує, що відбулися позитивні зрушення у управлінні бюджетними коштами. Це, з одного боку, свідчить про підвищення зацікавленості державних інститутів в ефективності діяльності, а з іншого – свідчить про відсутність дієвих інструментів бюджетного контролю в процесі децентралізації бюджетної системи України (рис. 5).

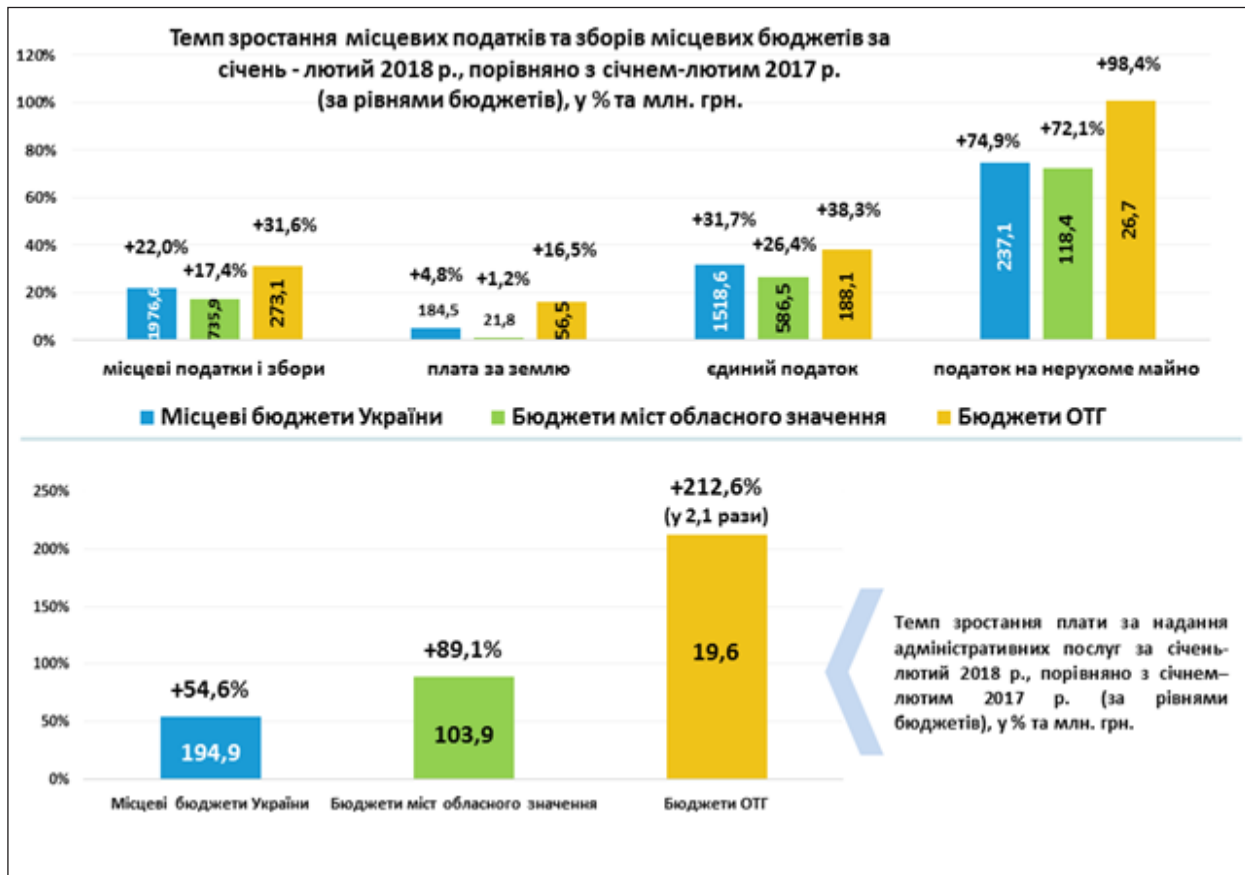


Рис. 2. Результати фінансової децентралізації виконання власних доходів місцевих бюджетів, темпи зростання у 2017–2018 рр. [4]

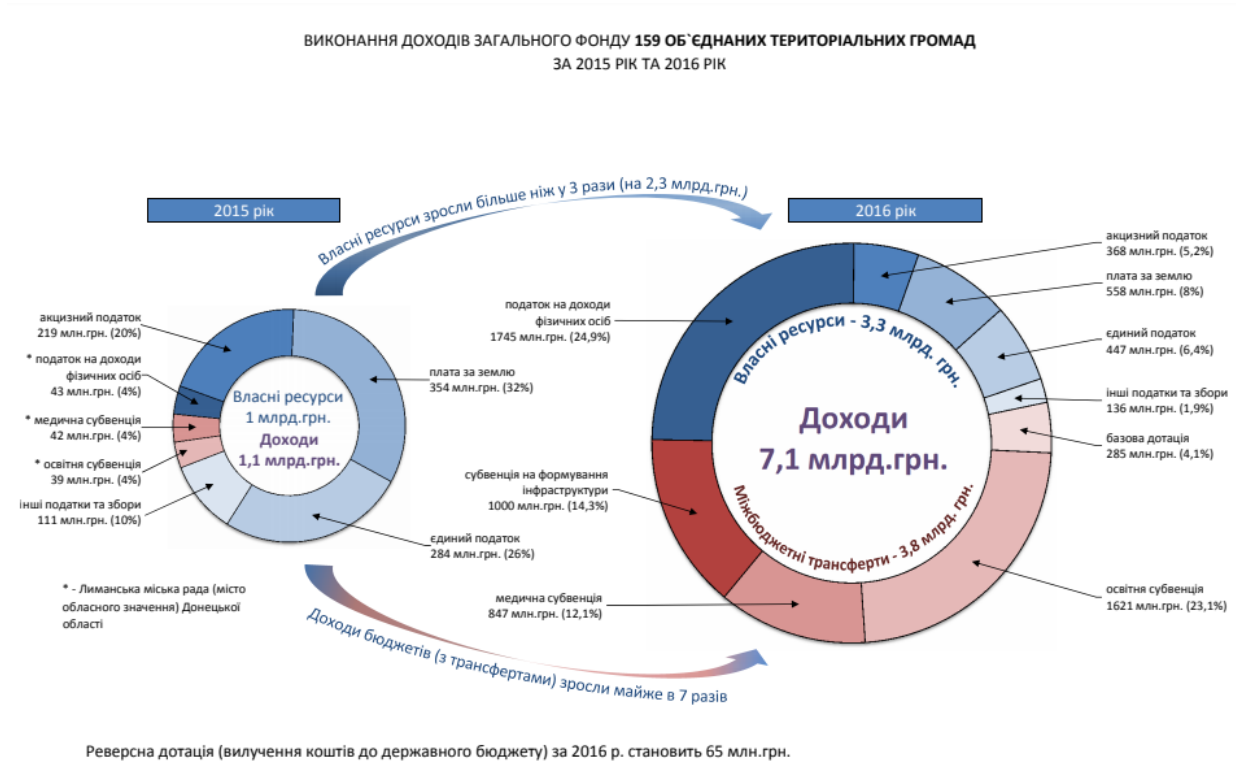


Рис. 3. Виконання доходів загального фонду ОТГ за 2015–2016 рр. [5]

Як свідчать дані таблиці 1, порушення бюджетного законодавства за останні роки мають системний характер, особливо на обласному рівні. Наявна диспропорція у дотриманні чинного бюджетного законодавства на місцевому рівні, що свідчить про потребу створення дієвого механізму бюджетного контролю та попередження бюджетних правопорушень в найближчій перспективі в Україні.

Через неналежну якість проведення контрольно-перевірочної роботи та підготовлених за її результатами матеріалів судами всіх інстанцій 67,1% рішень приймалися на користь платників, що привело до додаткових видатків державного бюджету тільки на сплату судового збору. Водночас через оскарження платниками податків рішень контролюючих органів щодо донараху-

вання грошових зобов'язань, а також несплату ними узгоджених сум грошових зобов'язань фактично із донарахованих, наприклад, у 2014 році контролюючими органами грошових зобов'язань до бюджету сплачено лише 14,2%, а за 9 місяців 2015 року – 10,9%. Внаслідок неналежної організації ДФС дієвої системи внутрішнього контролю її територіальними органами допущено низку недоліків і порушень під час планування, використання бюджетних коштів, а також під час збереження, використання та обліку майна. ДФС рекомендовано забезпечити координацію роботи та взаємодію між ДФС та її територіальними органами в частині дотримання вимог законодавства під час складання та подання для виконання до органів Казначейства висновків про повернення коштів з відповідного бюджету. Також низку пропозицій було надано Казначейству, зокрема, забезпечити

дієвий контроль за підвищенням якості опрацювання територіальними органами Казначейства подань/висновків про повернення коштів державного бюджету, отриманих від органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, та виконавчих документів про безспірне списання коштів.

Висновки з проведеного дослідження. В Україні наявна низка недоліків у функціонуванні механізму бюджетного контролю на місцевому рівні, які мають системний характер. Як свідчать результати перевірок аудиторями Рахункової палати ефективності бюджетного менеджменту, наявні позитивні зрушення у динаміці дотримання бюджетного законодавства державними органами областей. На жаль, сформувалися і негативні диспропорції у функціонування механізму управ-

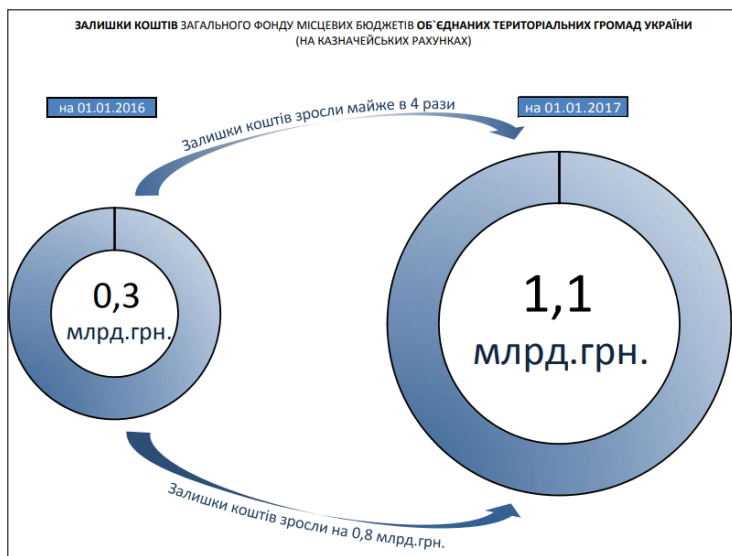


Рис. 4. Залишки коштів загального фонду ОТГ за 2015–2016 рр. [6]

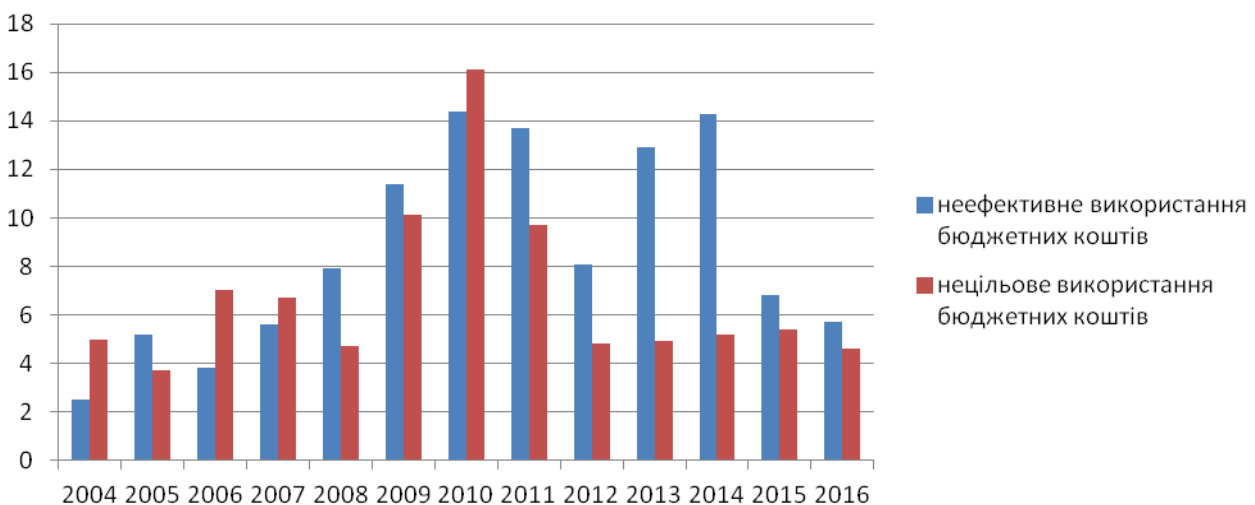


Рис. 5. Встановлені факти неефективного, незаконного, у тому числі нецільового, використання бюджетних коштів у 2004–2016 рр., млрд. грн.

Джерело: побудовано автором на підставі [9]

Кількість протоколів про порушення бюджетного законодавства станом на 01.01.2018 року під час виконання місцевих бюджетів [7]

№ з/п	Територіальний орган Державної казначейської служби України (область, місто)	Кількість розпорядків та одержувачів бюджетних коштів, що обслуговують органи Державної казначейської служби України (гр.4+гр.5+гр.6+гр.7+гр.8+гр.9+гр.11+гр.13)	ПРИ ВИКОНАННІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ										Кількість розпоряджень про зупинення операцій з бюджетними коштами, прийнятих органами Державної казначейської служби України	Кількість розпоряджень про зупинення операцій з бюджетними коштами, прийнятих іншими уповноваженими органами
			у тому числі:											
			Кількість протоколів, складених посадовими особами органів Державної казначейської служби України (гр.4+гр.5+гр.6+гр.7+гр.8+гр.9+гр.11+гр.13)	у разі порушення абзаци 5 пункту 49 постанови КМУ від 28.02.2002 №228	у разі несвочасного та неповного подання звітності про виконання бюджету	попання недостовірних звітів та інформації про виконання бюджету	у разі порушення розпорядниками бюджетних коштів вилучення коштів щодо прийнятих бюджетних зобов'язань	при наявності простроченої кредиторської заборгованості		при наявності простроченої дебіторської заборгованості		з інших причин		
					кількість	сума (грн)	кількість	сума (грн)						
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
2	Вінницька	2140	21	0	3	1	0	1	4997,57	6	3147004,28	10	10	14
3	Волинська	1292	0	0	0	0	0	0	0,00	0	0,00	0	0	16
4	Дніпропетровська	3039	408	4	16	1	7	190	36109485,47	23	2580178,32	167	408	28
5	Донецька	1840	191	0	1	0	0	0	0,00	69	45022200,24	118	295	23
6	Житомирська	1854	16				2			12	3152577,60	2	15	6
7	Закарпатська	1196	5	0	2	0	0	0	0,00	0	0,00	3	3	23
8	Запорізька	1845	46	0	4	0	1	0	0,00	26	109674,07	15	50	20
9	Івано-Франківська	1868	15	0	1	0	0	0	0,00	4	1415052,60	10	17	7
10	Київська	1897	51	0	3	0	1	0	0,00	2	70846,00	45	34	7
11	Кіровоградська	1327	4	0	0	0	0	0	0,00	0	0,00	4	4	10
12	Луганська	771	4	0	0	0	0	0	0,00	1	3000000,00	3	6	2
13	Львівська	2617	31	0	1	0	5	0	0,00	1	24180,00	24	48	38
14	Миколаївська	1206	11	0	1	0	0	0	0,00	2	1195429,82	8	7	12
15	Одеська	2 251	77	0	48	0	0	0	0,00	4	231494,51	25	161	37
16	Полтавська	1907	31	0	0	0	1	0	0,00	0	0,00	30	38	32
17	Рівненська	1494	5	0	0	0	0	0	0,00	1	1170000,00	4	2	11
18	Сумська	1476	21	0	4	0	0	0	0,00	0	0,00	17	37	21
19	Тернопільська	1587	42	0	16	0	4	1	1234,18	2	823480,48	19	13	3
20	Харківська	1839	17	0	0	0	5	0	0,00	7	10353533,13	5	16	23
21	Херсонська	1413	14	0	3	0	0	0	0,00	2	106302,91	9	57	7
22	Хмельницька	1399	9	0	0	0	1	0	0,00	0	0,00	8	19	16
23	Черкаська	1636	74	0	9	0	0	0	0,00	41	34681353,38	24	39	51
24	Чернівецька	801	22	0	1	0	16	0	0,00	0	0,00	5	22	21
25	Чернігівська	1355	11	0	6	0	0	1	9267,39	3	1554169,15	1	24	22
26	м.Київ	1074	9	0	1	0	0	0	0,00	6	263717335,33	2	4	0
	Всього	41124	1135	4	120	2	43	193	36124984,61	212	372364811,82	558	1329	450

ління бюджетами громад, що свідчить про відсутність дієвих інструментів контролю залучення і витрачання державних фінансових ресурсів представниками місцевого самоврядування.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Гетьманець О. Місце бюджетного контролю в системі фінансового права // Право України. 2009. № 9. С. 148–153.
2. Гетьманець О.П. Бюджетний контроль: організаційно-правові засади: [монографія] / О.П. Гетьманець. Х.: Еко-граф, 2008. 308 с.
3. Дем'янишин В.Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України: [монографія] / В.Г. Дем'янишин. Тернопіль: ТНЕУ, 2008. 496 с.
4. Державна політика, законодавчі напрацювання, проміжні результати першого етапу децентралізації

влади в Україні. URL: <http://decentralization.gov.ua/about>.

5. Державний нагляд – це швидше механізм співпраці органу місцевого самоврядування з державною адміністрацією. Актуальні коментарі. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/6621>.

6. Децентралізація за 2016 р. КМУ. Фінансово-аналітичні матеріали. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reforms/53-rezultati-finansovogomonitoringu-159-otg-za-2016-rik-stvorenikh-u-2015-rotsi.pdf>.

7. Довідка про кількість протоколів порушення бюджетного законодавства станом на 01.01.2018 р. URL: www.treasury.gov.ua.

8. Європейська хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15.10.1985. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

9. Звіти Рахункової палати за 2004-2016 pp. URL: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/16748561>.