

ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УМОВАХ ПОСИЛЕННЯ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Анотація: *Визначено необхідність та доцільність проведення реформи системи державного фінансового контролю відносно фінансових ресурсів місцевих органів влади в умовах посилення фінансової децентралізації. Проведено аналіз порушень бюджетного законодавства які виявлені органами Державної аудиторської служби України відносно використання фінансових ресурсів місцевих органів самоврядування та комунального майна. Запропоновано подальші напрями реформування як урядового державного фінансового контролю, так і внутрішнього державного фінансового контролю, що забезпечить можливість органам місцевого самоврядування збільшити надходження до бюджетів, а також посилить фінансову дисципліну.*

Ключові слова: *державний фінансовий контроль, органи місцевого самоврядування, фінансова децентралізація*

JEL Classification H73

*S. Osypenko PhD
Tavria state agrotechnological university*

FEATURES OF THE PUBLIC FINANCIAL CONTROL ORGANIZATION AT LOCAL LEVEL IN THE CONDITIONS OF DEVELOPMENT OF FINANCIAL DECENTRALIZATION

Summary. *Визначено, що поряд з вирішенням проблемних питань в межах реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а також в цілому реформування системи державного управління, на сьогоднішній день, значної актуальності набуває зміна підходів щодо організації державного фінансового контролю за формуванням та використанням фінансових та матеріальних ресурсів місцевої влади. Встановлено, що основним завданням для органів Державної аудиторської служби України є реалізація державної політики у сфері державного фінансового контролю та здійснення відповідних заходів, спрямованих на оцінку ефективного, законного, цільового, результативного використання та збереження державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, досягнення економії бюджетних коштів. Відповідно було визначено, що в умовах реформування місцевих органів самоврядування та територіальної організації влади даний контроль набуває вагомого значення. Доведено необхідність та доцільність проведення реформи системи державного фінансового контролю відносно фінансових ресурсів місцевих органів влади в умовах посилення фінансової децентралізації. Встановлено, що першим кроком в напрямі реформування системи державного фінансового контролю в межах урядового контролю було проведення реорганізації Державної фінансової інспекції України в Державну аудиторську службу України. Проведено аналіз порушень бюджетного законодавства які виявлені органами Державної аудиторської служби України відносно використання фінансових ресурсів місцевих органів самоврядування та комунального майна. Запропоновано подальші напрями реформування як урядового державного фінансового контролю, так і внутрішнього державного*

фінансового контролю, що забезпечить можливість органам місцевого самоврядування збільшити надходження до бюджетів, а також посилить фінансову дисципліну. Окреслено, що вирішення поставлених завдань сприятиме ефективності та результативності реалізації державного фінансового контролю щодо фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

Key words: *fiscal decentralization,*

Постановка проблеми. На сьогоднішній день в Україні активно відбувається процес реформування територіальної організації влади, що безпосередньо потребує зміни підходів до управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування, зокрема таких її складових частин і компонентів, як міжбюджетні відносини, підходи до розподілу ресурсів на рівні формування державної політики (застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі), забезпечення ефективного виконання місцевих бюджетів за доходами та видатками тощо.

Реалізація реформ у зазначеному напрямі може супроводжуватися імовірністю виникнення об'єктивних та суб'єктивних ризиків [1]:

- по-перше, фінансова децентралізація передбачає передачу органам місцевого самоврядування значних повноважень і фіскальних інструментів для нарощування ресурсної бази бюджетів територіальних громад. Водночас цей процес через об'єктивні та суб'єктивні причини супроводжується підвищеним ризиком імовірних помилок, порушень і зловживань у фінансовій сфері та відповідно масштабними втратами бюджетних ресурсів, непрозорістю і неефективністю управління місцевими ресурсами;

- по-друге, формальний підхід під час планування бюджетів за програмно-цільовим методом, недотримання загальної бюджетної дисципліни, допущення імовірних помилок, порушень і зловживань під час виконання бюджетів потребує зміни фокусу фінансового контролю. Адже відтепер ефективність і результативність використання бюджетних коштів повинні досліджуватися з позиції виміру соціально-економічних наслідків від діяльності розпорядника бюджетних коштів та його управлінських рішень, зокрема рівня досягнення поставлених перед ним цілей, ефективності

виконання завдань у відповідній сфері, досягнення соціальних орієнтирів, очікуваних результатів тощо.

Відповідно поряд з вирішенням проблемних питань в межах реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а також в цілому реформування системи державного управління, на сьогоднішній день, значної актуальності набуває зміна підходів щодо організації державного фінансового контролю за формуванням та використанням фінансових та матеріальних ресурсів місцевої влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми побудови ефективної системи державного фінансового контролю є пріоритетними напрямками наукових досліджень зарубіжних вчених зокрема таких, як Вейкарт Л. [15], Вейріч Т. [15], Пірсон Т. [15], Петерсон Й. [14], Шеклтон М. [15] та інших. Щодо вітчизняної фінансової науки, то в результаті посилення процесів реформування державних фінансів проблеми організації системи державного фінансового контролю набувають значної актуальності та висвітлюються в працях Пихоцького В.Ф. [7], Романів Є.М. [12], Чечуліної О.О. [13] та інших.

Разом з тим в своїх дослідженнях вітчизняні науковці не достатньо приділяють увагу особливостям організації та оцінці результатів здійснення державного фінансового контролю на місцевому рівні, не дивлячись на те, що в умовах посилення процесів децентралізації саме місцеві органи самоврядування зіткнулись з ризиками імовірних фінансових порушень та зловживань.

Метою статті є проведення аналізу здійснення урядового державного фінансового контролю на місцевому рівні в умовах посилення фінансової децентралізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Функціонування ефективної, якісної та прозорої системи державного фінансового контролю значно підвищує рівень довіри до держави як власних громадян, так і зарубіжної спільноти, а також створює необхідні умови для розвитку бізнесу,

економічного зростання країни, формування сприятливого інвестиційного клімату тощо [12, с. 36]. Відповідно в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, що обумовлені євроінтеграційними прагненнями суспільства, поряд з розбудовою фінансово незалежних та спроможних місцевих органів влади використовуються нові підходи до здійснення державного фінансового контролю. Адже в результаті посилення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування виникає проблема в забезпеченні та гарантуванні з боку держави дотримання ряду положень, а саме:

- забезпечення контролю за своєчасним виконанням дохідних і видаткових статей місцевих бюджетів;
- визначення ефективності та доцільності витрат фінансових ресурсів місцевих органів влади;
- проведення аналізу виявлених відхилень від встановлених бюджетних показників та підготовка пропозицій, що спрямовані на їх усунення та подолання;
- контролю за надходженнями до місцевих бюджетів;
- оцінки ефективності використання коштів місцевих бюджетів;
- контролю за реалізацією механізму міжбюджетних відносин;
- виявлення та попередження фінансових зловживань у сфері бюджетних відносин, а також використання комунального майна.

Тобто забезпечення даних положень з боку державної влади жодним чином не повинно впливати на зниження рівня фінансової незалежності органів місцевого самоврядування та суперечити принципам побудови фінансової децентралізації.

У загальному вигляді система державного фінансового контролю формується з таких складових, як:

- урядовий контроль, який здійснюють органи Державної аудиторської служби України, уповноважені Кабінетом Міністрів України, органи Державної казначейської служби України, а також органи Державної

фіскальної служби України;

- парламентський контроль, державний зовнішній фінансовий контроль (аудит), який здійснює Рахункова палата від імені Верховної Ради України;

- державний внутрішній фінансовий контроль, зокрема внутрішній контроль та внутрішній аудит, який забезпечується відповідно розпорядниками бюджетних коштів та підрозділом внутрішнього аудиту в бюджетній установі.

Так, процес реформування системи державного фінансового контролю на сучасному етапі розбудови демократії в країні розпочався з прийняттям у 2015 р. Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [10] мета якої полягає у запровадженні в Україні європейських стандартів життя та вихід країни на провідні позиції у світі. Концепцією було визначено вектори здійснення реформ. Відповідно у рамках запровадження вектору розвитку поряд з реформами у сфері здійснення державних закупівель, державної служби та оптимізації системи державних органів, та іншими реформами в системі державного управління передбачено запровадження положень реформи державного фінансового контролю та бюджетних відносин.

Першим кроком в напрямі реформування системи державного фінансового контролю в межах урядового контролю було проведення реорганізації Державної фінансової інспекції України в Державну аудиторську службу України [10].

Так за ініціативи Міністерства фінансів Уряд схвалив розпорядження, щодо надання Державній аудиторській службі України функцій і повноважень Державної фінансової інспекції України, яка припинила свою діяльність. Адже Міністерство фінансів працює над підвищенням фінансової дисципліни у державному секторі економіки. Мета цього кроку полягає у переході від функцій контролю до аудиту, що буде націлений на запобігання нецільовому, неефективному використанню бюджетних коштів та майна, переорієнтування інспектування саме на значні фінансові порушення, а також забезпечення проведення ревізій виключно на основі ризиків [1].

Реформування саме органів, що здійснюють урядовий контроль обумовлено тим, що згідно з функціями, які покладено на Державну аудиторську службу України контролю (аудиту) підлягають всі державні фінансові та матеріальні ресурси в тому числі і власні надходження органів місцевого самоврядування. Відповідно основним завданням для органів Державної аудиторської служби України є реалізація державної політики у сфері державного фінансового контролю та здійснення відповідних заходів, спрямованих на оцінку ефективного, законного, цільового, результативного використання та збереження державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, досягнення економії бюджетних коштів.

Таким чином в умовах реформування місцевих органів самоврядування та територіальної організації влади даний контроль набуває вагомого значення.

Загалом за результатами діяльності Державної аудиторської служби України в період з 2013 по 2017 рр. майже половина проведених ревізій та перевірок охоплювала саме фінансові ресурси місцевих бюджетів і комунальних підприємств, організацій та установ.

Так в період з 2013 по 2017 р. органами Державної аудиторської служби України проводилась активна робота щодо виявлення фінансових порушень з матеріальними і фінансовими ресурсами місцевих органів влади (табл. 1).

В цілому кількість виявлених фінансових порушень, які призвели до втрат фінансових та матеріальних ресурсів органів місцевого самоврядування зменшилась майже в 2,5 разу, що в певній мірі свідчить про позитивну динаміку в реформуванні урядового державного фінансового контролю. Однак на сьогоднішній день все ж таки залишається багато не вирішених проблем в організації системи державного фінансового контролю, що потребує нагального подолання.

У результаті фінансових порушень бюджетного законодавства місцевими бюджетами було недоотримано фінансових ресурсів у обсязі від 363,8 млн. грн. у 2013 р. до 192,7 млн. грн. у 2017 р., що становило 87% від

загальної суми недоотриманих комунальних фінансових ресурсів.

Таблиця 1

Відомості про виявлені Державною аудиторською службою* та її територіальними органами фінансові порушення щодо матеріальних і фінансових ресурсів місцевих органів влади, млн. грн.

	2013 р.		2014 р.		2015 р.		2016 р.		2017 р.	
	Всього комунальні ресурси	У т.ч. кошти місцевих бюджетів	Всього комунальні ресурси	У т.ч. кошти місцевих бюджетів	Всього комунальні ресурси	У т.ч. кошти місцевих бюджетів	Всього комунальні ресурси	У т.ч. кошти місцевих бюджетів	Всього комунальні ресурси	У т.ч. кошти місцевих бюджетів
Виявлено фін-х порушень, що призвели до втрат фінансових та матеріальних ресурсів	1141,9	936,8	738,4	567,6	895,3	730,7	580,3	511,5	627,4	510,6
Недоотримано фінансових ресурсів	416,1	363,8	241,3	190,1	458,8	404,7	204,7	190,5	219,9	192,7
Проведення витрат з порушенням законодавства, у т.ч.:	725,7	573,0	496,9	377,5	436,5	326,0	375,6	321,0	407,5	317,9
- нецільові витрати державних ресурсів;	106,2	106,2	62,5	62,1	47,6	47,6	46,4	46,4	39,0	39,0
- незаконні витрати;	600,9	466,6	417,9	315,3	371,3	277,0	319,4	274,4	363,7	278,3
- нестачі	18,6	0,0	16,4	0,1	17,4	1,3	9,7	0,1	4,7	0,4

* до 2017 р. Державна фінансова інспекція України

Складено за даними [2; 3; 4; 5; 6]

Крім того, понад 70% витрат здійснених з порушенням законодавства пов'язані саме зі здійсненням незаконних витрат. Також достатньо значну частку займають нецільові витрати державних ресурсів, що свідчить про наявність корупційних схем щодо витрачання фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, а також про все ще достатньо низький рівень фінансової дисципліни на містах.

Однак при цьому слід зауважити, що зменшення кількості порушень

щодо матеріальних і фінансових ресурсів місцевих органів влади в певній мірі також пов'язана зі зменшенням кількості органів місцевого самоврядування в результаті реалізації адміністративно-територіальної реформи.

Також необхідно відмітити, що в результаті реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади надходження до місцевих бюджетів у 2017 р. зросли майже на 80 млрд. грн. у порівнянні з 2013 р. Але при цьому в даний період об'єм фінансових та матеріальних ресурсів органів місцевого самоврядування відносно яких проведений державний фінансовий контроль органами Державної аудиторської служби України зменшився майже в 3 рази (рис. 1).

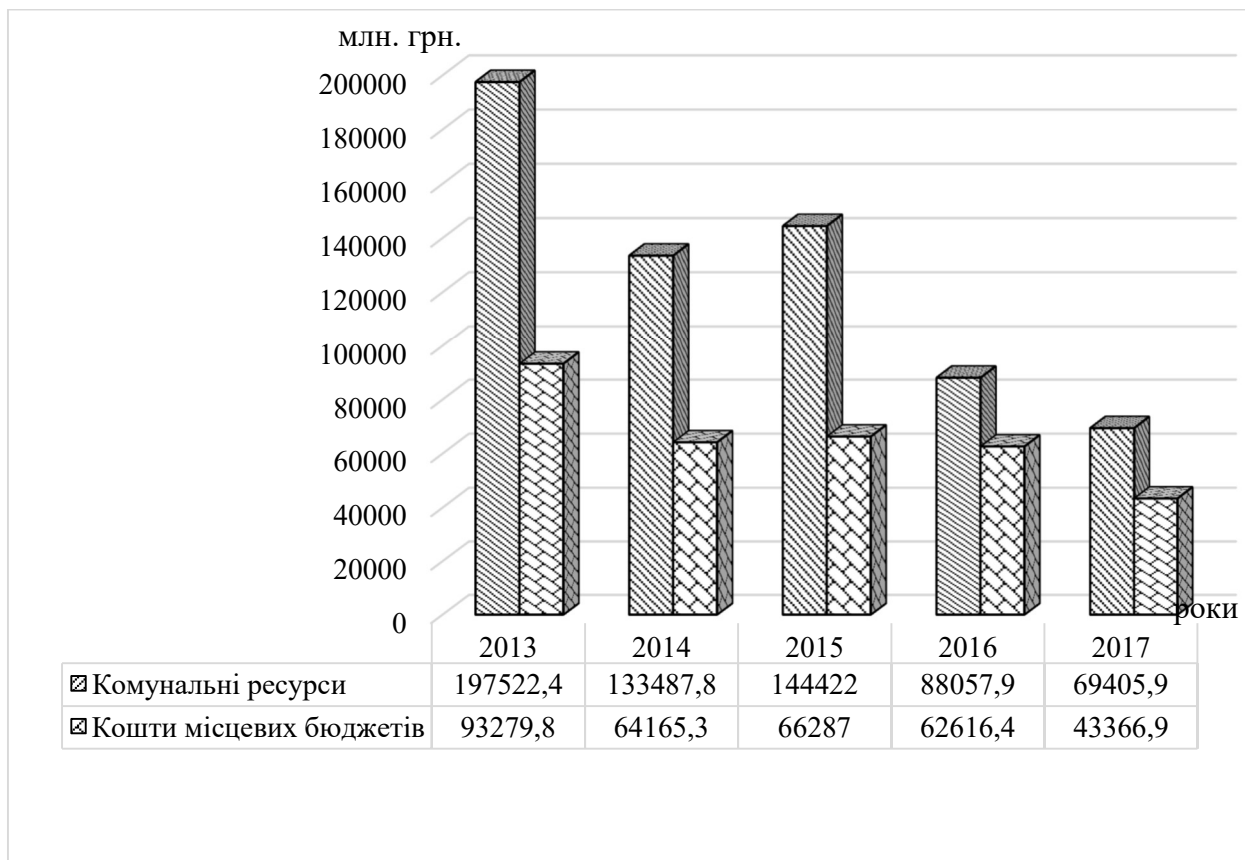


Рис. 1 Фінансові та матеріальні ресурси органів місцевого самоврядування відносно яких проведений державний фінансовий контроль органами Державної аудиторської служби України

* до 2017 р. Державна фінансова інспекція України

Складено за даними [2; 3; 4; 5; 6]

Не дивлячись на позитивну динаміку в роботі органів Державної

аудиторської служби щодо виявлення порушень відносно матеріальних та фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, слід зазначити, що основними причинами наявності та системності виявлених типових порушень залишається все ще низька якість внутрішнього контролю та безвідповідальне ставлення з боку розпорядників бюджетних коштів та керівників підприємств, установ і організацій комунальної форми власності.

Висновки. Отже, проведений аналіз здійснення урядового державного фінансового контролю на місцевому рівні в умовах посилення фінансової децентралізації дає підстави зробити висновок, що зміна підходів до організації державного фінансового контролю та аудиту надало можливість в певній мірі забезпечити їх ефективність та мінімізувати корупційні діяння з фінансовими та матеріальними ресурсами органів місцевого самоврядування. Проте все ще залишається багато не вирішених задач, що постають перед системою державного фінансового контролю, які потребують нагального вирішення, а саме:

- удосконалення положень законодавчої бази та формування методології для проведення органами Державної аудиторської служби України різних видів і форм державного фінансового аудиту: аудиту фінансової звітності, IT-аудиту, аудиту коштів (фондів і грантів) ЄС, аудиту інвестиційних проектів, аудиту державних та регіональних цільових програм тощо через обмеженість запроваджених видів і форм аудиту в практику органів Державної аудиторської служби України;

- розширення заходів впливу органів Державної аудиторської служби України на несумлінних керівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання та порушників фінансової дисципліни, бюджетного законодавства, невиконання ними законних вимог;

- підвищення відповідальності розпорядників бюджетних коштів за впровадження та розвиток внутрішнього контролю для підвищення рівня усвідомлення сутності державного внутрішнього фінансового контролю та

відповідальності за результати їх діяльності, зокрема перед суспільством;

- підвищення рівня охоплення контролем місцевих бюджетів Рахунковою палатою України та органами Державної аудиторської служби України.

Відповідно, вирішення даних завдань сприятиме ефективності та результативності реалізації державного фінансового контролю щодо фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

Список літератури:

1. Державна аудиторська служба розпочинає свою діяльність [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/249142785>
2. Звіт про результати діяльності Державної фінансової інспекції та її територіальних органів за 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/101039>
3. Звіт про результати діяльності Державної фінансової інспекції та її територіальних органів за січень грудень 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/106505>
4. Звіт про результати діяльності Державної фінансової інспекції та її територіальних органів за січень грудень 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/122302>
5. Звіт про результати діяльності Державної фінансової інспекції та її територіальних органів за січень грудень 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/128452>
6. Звіт про результати діяльності Державної аудиторської служби та її територіальних органів за січень грудень 2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/132220>
7. Піхоцький В.Ф. Удосконалення контролю в системі управління фінансовими ресурсами держави / В.Ф. Піхоцький // Економіст. – 2014. – № 4
8. Положення Про державну аудиторську службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 р. № 45 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-p>
9. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 року № 310-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR180310.html
10. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
11. Про утворення Державної аудиторської служби України : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 року № 868 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248594452>
12. Романів Є.М. Необхідність та напрями удосконалення системи державного фінансового контролю в Україні як вимога сьогодення / Є.М. Романів, Д.В. Долбнева // ScienceRise. - 2016. - № 2(1). - С. 35-38.
13. Чечуліна О.О. Світові тенденції та перспективи розвитку державного фінансового контролю / О.О. Чечуліна // Фінанси України. – 2014. – № 2. – С. 49.
14. Peterson J. The Institutions of the European Union (The New European Union Series) / J. Peterson, M. Shackleton. – 3rd ed. – Oxford : University Press, 2012. – 442 p.
15. Weirich T. R. Accounting and Auditing Research and Databases: Practitioner's Desk Reference / T. R. Weirich, N. T. Churyk, T. C. Pearson. – New Jersey : Published by John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, 2012. – 257 p. Chen G. G. Budget Tools: Financial Methods in the Public Sector / G. G. Chen, D. W. Forsythe, L. Weikart, D. W. Williams. – Washington : CQ Press, 2009. – 277 p.