

ПРОБЛЕМАТИКА ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОНАННЯМ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Автором розглянуто проблеми фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів та розроблено пропозиції щодо його удосконалення в умовах фінансової кризи.

Автор рассмотрел проблемы финансового контроля и сделаны предложения его усовершенствования в условиях финансового кризиса.

The author considered problems of financial control in the process using money of regional budgets and worked up proposals on improvement this practice in conditions of financial crisis.

Ключові слова: фінансовий контроль, система державного фінансового контролю, контрольно-ревізійна діяльність.

Фінансовий контроль у бюджетному процесі — це контроль держави на макрорівні, який здійснюється державними органами влади й управління під час складання, розгляду, затвердження бюджетів, їх виконання і контролю за їх виконанням, а також при затвердженні звітів про виконання бюджетів, що входять до бюджетної системи України. Він спрямований на реалізацію фінансової політики держави у сфері бюджетних відносин і за своєю сутністю є комплексом заходів, що вживаються державою з метою забезпечення формування і раціонального використання бюджетних коштів і коштів державних фондів цільового призначення.

Система державного фінансового контролю, яка побудована в Україні, не забезпечує на належному рівні фінансово-бюджетну дисципліну як в державі загалом, так і на регіональному рівні зокрема. Це є наслідком низки проблем, які створюють тенденції щодо зростання кількості та обсягів основних фінансових порушень.

В організації системи державного фінансового контролю в Україні існують проблеми, які знижують рівень фінансово-бюджетної дисципліни в регіонах. Зокрема, це недосконале законодавство, відсутність цілісної системи органів, що забезпечують контроль, неефективний порядок складання звітності про контрольно-ревізійну діяльність. В аналітичній записці дається прогноз ризиків негативних наслідків від впровадження започаткованої в Україні реформи у системі контролю. Існує необхідність перегляду підходів при створенні сучасної системи державного фінансового контролю в Україні, з урахуванням вимог Європейського Союзу та внутрішніх особливостей держави.

Однією з основних причин несформованості цілісної системи можна виділити недосконале законодавство. Система державного фінансового контролю України функціонує без існування базового закону, який би встановлював основні поняття у цій сфері, чітко розподіляв би завдання, функції та повноваження між органами державної та місцевої влади, регламентував відносини між суб'єктами та об'єктами контролю, визначав відповідальність та незалежність відповідних уповноважених посадових осіб. Бюджетний кодекс України не регулює і питання. Норми діючих законів та нормативно-правових актів у сфері державного фінансового контролю не завжди узгоджуються між собою. Методичні рекомендації та інструкції охоплюють лише окремі аспекти. У вищих навчальних закладах фактично

відсутній системний навчальний курс з підготовки та перепідготовки відповідних кадрів у цій сфері.

Наслідком безсистемності у правовому полі стала розбалансована система органів, що забезпечує державний фінансовий контроль та аудит. Діяльність державних органів, які здійснюють контрольні, контрольньо-ревізійні, наглядові і фіскальні дії щодо бюджетних коштів, регламентується окремими спеціальними законами і нормативно-правовими актами. Хоча у Конституції України (стаття 98) лише Рахункову палату визначено як орган, що здійснює контроль за використанням коштів державного бюджету. Верховною Радою України було прийнято зміни до цієї статті, значно розширивши повноваження Рахункової палати щодо парламентського контролю за формуванням державного і місцевих бюджетів та виконанням місцевих бюджетів. Проте Президентом України ще у 2003 році було застосовано право вето щодо цього закону.

Водночас слід зазначити, що постановою Кабінету Міністрів України "Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій" не передбачено у структурі апарату адміністрацій окремого підрозділу, на який би покладалися функції проведення внутрішнього фінансового контролю. У результаті місцеві органи влади не зацікавлені в організації внутрішнього фінансового контролю в регіонах, що призводить до існування малоефективного внутрішнього контролю за витрачанням коштів місцевих бюджетів та трансфертів [1].

Для всебічного та якісного оцінювання виконання місцевого бюджету державний фінансовий аудит і ревізія мають здійснюватись в комплексі, доповнюючи одне одного.

Звітність з питань контрольньо-ревізійної діяльності складається за старою системою показників, яка не відповідає низці норм Бюджетного кодексу України. При цьому на місцевому рівні такі звіти не складаються. Згідно з чинним законодавством, в Україні звіт про стан фінансово-бюджетної дисципліни не визначено у складі звітів про виконання державного та місцевих бюджетів і не розглядається Верховною Радою України та відповідними радами. Щодо звітів про виконання місцевих бюджетів, то до них взагалі не готуються висновки зовнішнього (незалежного) органу фінансового контролю, а розглядаються лише комісіями з питань бюджету відповідних рад. Узагальнені результати звітів про проведені перевірки, що направляються органами Державної контрольньо-ревізійної служби Верховній Раді України та Міністерству фінансів, не затверджуються і щодо них не приймаються відповідні рішення, а лише беруться органами влади до відома. Все це свідчить про низький рівень об'єктивності в оцінці стану фінансово-бюджетної дисципліни в Україні та неефективності порядку та механізмів складання звітності.

Майже всі регіональні КРУ вказують на можливість збільшення доходів місцевих бюджетів шляхом перегляду ставок місцевих податків та зборів. Окрім того, доцільно вже зараз розпочати створення бази ставок місцевих податків у різних районах області для використання під час проведення аудитів виконання місцевих бюджетів [3, с. 10].

У 2005 році Кабінетом Міністрів України було прийнято Концепцію розвитку

державного внутрішнього фінансового контролю (далі - Концепція). Аналіз положень цієї Концепції дає можливість зробити висновок про наявність у цьому документі низки невідповідностей нормам Конституції України та іншим законам.

Зокрема, у загальних положеннях Концепції до органів державного сектору віднесені органи місцевого самоврядування. Згідно з положеннями Конституції України (стаття 140), місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. У статтях 142-145 Конституції України та Законі України "Про місцеве самоврядування" чітко визначені функції та повноваження органів місцевого самоврядування і вони жодним чином не відносяться до державного сектору. Лише окремі делеговані повноваження органів виконавчої влади, надані законом органам місцевого самоврядування, можна розглядати як державні повноваження. Що стосується питань внутрішнього контролю, то слід зазначити, що законодавчо визначено достатньо власних повноважень органів місцевого самоврядування щодо забезпечення внутрішнього (муніципального) контролю.

Попри те, у Законі України "Про місцеве самоврядування" встановлено, що державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень.

Аудиторські дослідження показали, що місцеві бюджети можуть збільшити доходи завдяки вдосконаленню використання земельних ресурсів.

Низка питань щодо організації та проведення державного фінансового аудиту залишається невирішеною. Зокрема, потребує більш чіткого визначення організації взаємодії між працівниками органу ДКРС у разі одночасного проведення ревізії та аудиту, реалізації їх матеріалів [3, с.10].

Крім того, положення Концепції щодо встановлення додаткових повноважень органів державної контрольно-ревізійної служби з проведення централізованого внутрішнього аудиту та централізованого інспектування комунальної власності (власності адміністративно-територіальних одиниць) суперечить відповідним нормам Закону України "Про власність".

Суб'єктами права комунальної власності є адміністративно-територіальні одиниці в особі обласних, районних, міських, селищних, сільських рад народних депутатів. Управління таким майном від імені народу здійснюють відповідні ради народних депутатів. Законодавчо визначено, що органи, уповноважені управляти державним майном, здійснюють контроль за ефективністю використання і схоронністю

довіреного їм майна. Проте згідно з Концепцією центральному органу виконавчої влади (ГоловКРУ) та його територіальним підрозділам надається право, по суті, ззовні втручатися у процес управління комунальним майном. Це ставить дії органів місцевого самоврядування щодо комунального майна у залежність від працівників Державної контрольно-ревізійної служби та може призвести до посилення протистояння між органами різних рівнів влади.

Наведене дає підстави стверджувати про "деформований сценарій" розвитку, закладений у реформі системи державного фінансового контролю, що започаткована сьогодні в Україні. Проаналізувавши модель, що закладена в основу реформи, можна спрогнозувати наступні ризики негативних наслідків від її впровадження.

По-перше, утримання такої системи потребуватиме значних матеріальних та фінансових ресурсів, як з боку держави, так і з боку платників податків.

По-друге, поєднання двох різних за своєю суттю систем, одна з яких має на меті не допускати порушення, а у випадку виявлення – виправляти, а друга система має на меті виявити порушника і покарати його. Така полярність в підходах призведе до глибинного конфлікту як у самій системі контролю, так і між суб'єктами й об'єктами контролю.

По-третє, нагромадження у системі значної кількості видів, форм і методів контролю, як застарілих (командно-адміністративних), так і сучасних, що матиме наслідком неефективність та недовіра контрольних заходів.

Вочевидь, що при прийнятті Концепції усі перелічені ризики не враховувалися, що є наслідком недостатньої участі науковців та експертів при розробці цього документу.

Реформа державного фінансового контролю як елементу управління фінансовими ресурсами значно відстає від реформи міжбюджетних відносин. Відбулася передача певної частини повноважень відносно управління бюджетними ресурсами до органів місцевого самоврядування, проте не здійснилося відповідне делегування повноважень відносно відповідальності за неефективне управління.

В умовах ринкового середовища підвищується самостійність і автономність середнього та низового рівня державного управління у фінансових питаннях [2, с.36].

Шляхи підвищення ефективності розвитку державного фінансового контролю на регіональному та місцевому рівні можна виявити, виходячи з пріоритету державної політики України щодо вступу до ЄС, одним з важливих аспектів у цьому процесі є адаптація системи державного фінансового контролю до європейських вимог. Йдеться про виконання Україною вимог розділу 28 "Фінансовий контроль" документу "Acquis communautaire" та дотримання положень Лімської декларації керівних принципів з контролю.

Необхідно у контексті реформи системи державного управління, що започаткована в Україні, взагалі змінити підходи щодо поняття "контроль" і наблизити його до європейських тлумачень. Система контролю повинна бути спрямована на виправлення порушень та недопущення їх надалі. Система фінансового контролю на місцевому рівні повинна мати постійний характер.

Побудувати ефективну систему фінансового контролю в Україні, яка б забезпечувала стабільний стан фінансово-бюджетної дисципліни в регіонах, можливо лише при наявності ефективно функціонуючої системи внутрішнього контролю в органах місцевої влади на всіх рівнях (області, міста, села тощо), тобто системи муніципального фінансового контролю. З цією метою необхідно розробити та схвалити на законодавчому рівні оновлену сучасну модель системи фінансового контролю в Україні.

Загальними рисами найоптимальнішої і такої, що відповідає б вимогам ЄС, моделі системи фінансового контролю на місцевому рівні (муніципального фінансового контролю) в Україні можуть бути:

- ✓ зовнішній незалежний фінансовий контроль у частині загального незалежного контролю за надходженнями до бюджетів усіх рівнів та витрачанням бюджетних коштів, у тому числі й місцевих бюджетів та трансфертів, повинен здійснюватися Рахунковою палатою, а також її регіональними представництвами;

- ✓ внутрішній фінансовий контроль, у частині контролю за своєчасним та в повному обсязі надходженням податків, зборів (обов'язкових платежів) до бюджетів усіх рівнів, – міністерством фінансів, – зокрема Державною податковою адміністрацією, Митною службою України у складі міністерства, а також іншими уповноваженими органами влади;

- ✓ внутрішній фінансовий контроль, у частині контролю за витрачанням коштів місцевих бюджетів та трансфертів з місцевих бюджетів, внутрішні служби контролю та аудиту у складі місцевих органів влади (муніципальні органи контролю) і аудитори у бюджетних установах; у частині контролю за використанням трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам – уповноважені представники (державні аудитори) міністерства фінансів.

Окремі заходи щодо збільшення кількості перевірок на місцевому рівні контролюючими органами не призведуть до суттєвого покращення фінансово-бюджетної дисципліни. У зв'язку з цим, необхідно концептуально визначитися щодо моделі муніципального фінансового контролю та етапів її впровадження, окреслити коло законодавчих та нормативних актів, що забезпечуватимуть правову базу, та здійснити фінансово-економічні розрахунки такої моделі.

Органам влади необхідно здійснити низку системних заходів, які б дозволили стабілізувати фінансово-бюджетну дисципліну на місцевому рівні, зокрема:

- ✓ розробити та прийняти закон про фінансовий контроль та кодекс етики аудиторів;

- ✓ підготувати зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення;

- ✓ створити внутрішній державний аудит в органах місцевої виконавчої влади, при цьому, розмежувати функції інспектування (ревізії) та аудиту;

- ✓ вжити відповідних заходів щодо впровадження системи муніципального фінансового контролю та аудиту на регіональному та місцевому рівні;

- ✓ посилити відповідальність керівників на всіх рівнях управління та чітко встановити її межі в законодавстві;

- ✓ запровадити оцінку ризиків при проведенні державних аудитів і фінансового управління та прозорий механізм планування проведення контрольних заходів;

- ✓ створити умови на місцевому рівні з підготовки та перепідготовки кадрів відповідно до нових кваліфікаційних вимог та методик; запровадити у відповідних навчальних закладах курс з підготовки державних аудиторів;
- ✓ розробити єдину форму та порядок звітності у сфері державного фінансового контролю та аудиту для місцевих органів виконавчої влади;
- ✓ звіт про стан фінансово-бюджетної дисципліни на місцевому рівні включити до звіту про виконання відповідного бюджету;
- ✓ створити єдину інформаційну базу у сфері державного фінансового контролю з можливістю використання її на місцевому рівні.

Підсумовуючи вищевикладене, можна стверджувати, що сьогодні в Україні існує не досить досконала система фінансового контролю, оскільки наявна проблема недосконалості законодавства; відсутня цілісність системи органів, що забезпечують контроль; неефективний порядок складання звітності про контрольню-ревізійну діяльність.

Через ці проблеми неможливе нормальне функціонування цілої системи контролю. Тому висновком має бути необхідність перегляду підходів під час створення сучасної системи контролю в Україні, з урахуванням вимог ЄС та внутрішніх особливостей держави.

Список використаних джерел:

1. Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій. Постанова Кабінету Міністрів України від 18.05.2000р № 821.
2. Іванова І.М. Стан та перспективи розвитку муніципального фінансового контролю. // І. М. Іванова//Фінанси України, 11 – 2005. – с.143.
3. Поплавська Т. Від сильних місцевих бюджетів – до заможної держави//Фінансовий контроль. – №3(38). – 2007. – с. 36-38.
4. Сивульський М.І. Державний внутрішній фінансовий контроль в Україні: результати, проблеми та перспективи розвитку // М.І.Сивульський // Фінанси України, 7- 2005. – с.45.
5. Удачина І.М. Бюджет місцевого масштабу//Фінансовий контроль. - №5(40).- 2007р. – с. 10-11.
6. Удачина І.М., Асанов А.О. Чи є сенс по новому контролювати виконання місцевих бюджетів//Фінансовий контроль №1(36). - 2009р. – с. 25-27.
7. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua>
8. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua>
9. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>