УДК 657.631.6:658.16(477)

Туболець І. І.

МЕХАНІЗМИ ТА ІНСТРУМЕНТИ МУНІЦИПАЛЬНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

Обґрунтовано розвиток муніципального фінансового контролю як основи забезпечення функціонування важливої складової бюджетної системи місцевих бюджетів. Визначено механізми та інструменти муніципального фінансового контролю.

Ключові слова: *державна система, ефективність, регіональний рівень, місцевий рівень, фінансовий контроль.*

Обосновано развитие муниципального финансового контроля как основы обеспечения функционирования важной составляющей бюджетной системы местных бюджетов. Определено механизмы и инструменты муниципального финансового контроля.

Ключевые слова: *государственная система, эффективность, региональный уровень, местный уровень, финансовый контроль.*

Development of municipal financial control as bases of ensuring the functioning of important constituent of the budgetary system of local budgets is explained. Mechanisms and instruments of municipal financial control are determined.

Key words: *state system, effectiveness, regional level, local level, financial control.*

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

Аналіз останніх наукових досліджень

Основною метою діяльності державного фінансового контролю необхідно визначити забезпечення попередження та недопущення фінансово-бюджетних порушень. Проблема полягає в тому, що система державного фінансового контролю не відповідає основним сучасним європейським вимогам. Розгляду даного питання присвячені наукові праці О. П. Гетьманець, В. М. Король, В. Ф. Піхоцького, С. Подковенко, Ю. О. Соболівської.

Проблема полягає в тому, що невизначеність механізму встановлення відповідальності посадових осіб, уповноважених на здійснення державного фінансового контролю на місцевому рівні, створюють умови для значного зниження рівня фінансово-бюджетної дисципліни як у цілому по країні, так і в переважній більшості регіонів.

Постановка завдань:

– обґрунтувати розвиток муніципального фінансового контролю як основи забезпечення функціонування важливої складової бюджетної системи місцевих бюджетів;

– визначити механізми та інструменти муніципального фінансового контролю.

Результати

Показники, які характеризують фінансово-бюджетну дисципліну, свідчать про значну кількість та обсяги фінансових порушень, а також тенденції щодо їхнього зростання. Звіти про результати контрольно-ревізійної діяльності органів Державної контрольно-ревізійної служби складаються за старою системою показників із порушенням термінів. Це суттєво впливає на об'єктивність, достовірність та оперативність формування даних про стан фінансово-бюджетної дисципліни. Місцеві органи влади взагалі не уповноважені складати такі звіти і системно не відслідковують ситуацію із дотримання бюджетного та фінансового законодавства.

Звітні дані ГоловКРУ попередніх періодів свідчать про погіршення стану фінансово-бюджетної дисципліни, особливо це стосується діяльності бюджетних установ, де й зосереджено основні бюджетні ресурси.

Так, кількість бюджетних установ, у яких виявлено фінансові порушення, збільшилась у 2009 році на 3,4 % до показника 2008 року і складає 78,9 % від загальної кількості перевірених. Частка бюджетних установ, у яких виявлено незаконні та нецільові витрати бюджетних коштів, у загальній кількості перевірених бюджетних установ у 2009 році збільшилась порівняно з попереднім роком,

відповідно, з 60,9 % до 68,3 %. Наведені факти, що встановлені контрольними органами, відбувалися при одночасному скороченні загальної кількості проведених перевірок у бюджетних установах у порівняльних періодах на 2517 (а це майже на 14 %).

Серед порушень, що призвели до втрат бюджетних ресурсів, найбільші за обсягами становлять незаконні і нецільові витрати бюджетних ресурсів. У 2008 році обсяг виявлених у бюджетних установах незаконних і нецільових витрат бюджетних ресурсів склав 1 млрд 316 млн грн або 72,7 % у загальному обсязі фінансових порушень, що призвели до збитків. Протягом січня-вересня 2010 року, у ході реалізації контрольних заходів, спрямованих на здійснення державного контролю за дотриманням бюджетного законодавства, встановлено фінансових порушень у використанні бюджетних коштів, що призвели до втрат, загалом на 394,9 млн грн, з яких 279,3 млн грн (70,7 %) – ресурси державного бюджету.

Слід зазначити, що збільшення нецільових та незаконних витрат бюджетних коштів відбулося за рахунок порушень як у частині державних, так і місцевих бюджетів. Зокрема, збільшення обсягу виявленого нецільового використання коштів місцевих бюджетів у 2009 році, порівняно з 2008 роком, складає 63,8 % або 17,9 млн грн. Відповідні показники виявлених незаконних витрат коштів місцевих бюджетів збільшились на 32,1 % або 24,3 млн гривень.

За останні 8 років порівняльний аналіз у розрізі регіонів показав, що при фактичному зменшенні у 24 областях, АР Крим та місті Києві кількості перевірених підприємств і організацій у 20 регіонах зросла частка підприємств, у яких виявили незаконне та нецільове використання коштів. Зокрема, у Кіровоградській області при зменшенні на 46,6 % кількості перевірених підприємств і організацій за період 2001–2009 років частка підприємств і організацій, у яких виявлено незаконні та нецільові витрати, зросла на 30,5 %. У Житомирській області відповідні показники складають 51,1 % та 16,8 %. У Херсонський області – 32,2 % та 33,8 %.

Найбільш поширеними порушеннями фінансово-бюджетної дисципліни в регіонах залишаються:

– порушення норм Бюджетного кодексу та іншого бюджетного законодавства;

– недотримання порядку та процедур державних закупівель;

– порушення порядку розмежування доходів між бюджетами різного рівня, між загальним і спеціальним фондами бюджету.

Відсутність з боку органів місцевого самоврядування та виконавчих органів належного контролю за станом та платою за використання комунального майна, договорами купівлі-продажу землі призводить до значних втрат доходів місцевих бюджетів.

Найпоширенішим заходом, що застосовується органами Державної контрольно-ревізійної служби України, за результатами контрольних заходів, залишається притягнення посадових осіб до адміністративної відповідальності. Кількість посадових осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності, постійно зростає, і у 2009 році цей показник становив 17 429 осіб, що на 773 особи більше, ніж у 2001 році. При цьому не забезпечується в повному обсязі сплата адміністративних штрафів за фінансово-бюджетні порушення, і в середньому частка їх сплати складає 90 відсотків.

Вживаючи заходи, спрямовані на посилення персональної відповідальності порушників фінансової дисципліни, в 2010 році до правоохоронних органів передано 6,2 тис. ревізійних матеріалів, за результатами розгляду яких порушено 443 кримінальних справи. До адміністративної відповідальності притягнуто понад 14,8 тис. посадових осіб, до дисциплінарної та матеріальної – понад 7,6 тис. осіб.

Однією з причин малоефективного внутрішнього фінансового контролю за витрачанням коштів місцевих бюджетів є несформованість інституцій, які б забезпечили його ефективність і дієвість у окремому регіоні.

На думку О. П. Гетьманець, «існує декілька концепцій щодо розподілу повноважень між гілками влади різних рівнів. Стосовно першої концепції муніципальна влада залежить повністю від закону та перебуває під захистом уряду, але не підконтрольна йому. Друга концепція визначає наявність та необхідність контролю центральної влади над місцевою. У сучасних умовах влада органів місцевого самоврядування у бюджетному процесі знаходиться під тиском центральної державної влади» [3, с. 136].

На сьогодні, згідно з нормативно-правовою базою у структурі апаратів обласних та районних державних адміністрацій, не передбачено окремого підрозділу, на який би покладалися функції з проведення внутрішнього фінансового контролю. Фактично ж ситуація щодо організації внутрішнього фінансового контролю в регіонах різна: у більшості обласних державних адміністрацій при їх структурних підрозділах діють контрольно-ревізійні відділи; в окремих обладміністраціях функції внутрішнього фінансового контролю здійснюються підрозділами, що діють у складі галузевих управлінь; у деяких з них відповідних підрозділів узагалі не створено.

Контроль бюджетного процесу на місцевому рівні може стати реальністю лише за наявності відповідних контролюючих суб'єктів. Найсуттєвішою передумовою функціонування контролюючої системи на місцевому рівні є визначення ініціаторів і виконавців процедур контролю за процесами формування місцевих бюджетів.

Зазначені проблеми посилюються незацікавленістю з боку керівників місцевих органів влади у підвищенні дієвості та ефективності фінансового контролю, а також зволіканням процесу розвитку цієї сфери.

Крім того, можна виділити недостатній рівень інформування громадськості щодо стану фінансово-бюджетної дисципліни та результатів контрольних заходів на регіональному рівні.

Якщо й надалі спостерігатимуться такі обсяги фінансово-бюджетних порушень, може створитися реальна загроза дестабілізації бюджетного процесу. Зокрема, це може призвести до невиконання бюджетних надходжень на загальнодержавному та місцевому рівнях, значного збільшення бюджетної заборгованості. Окремі заходи, направлені на посилення контрольно-ревізійної діяльності, яка здійснюється Кабінетом Міністрів України, останнім часом, на жаль, не сприяють покращенню фінансово-бюджетної дисципліни, глибина та масштабність процесів доводить, що цього вкрай недостатньо.

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 врегульовує цих питань. 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 забезпечують державний фінансовий контроль та аудит. Діяльність державних органів, що здійснюють контрольні, контрольно-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, що значно розширили повноваження Рахункової палати у частині 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.

Одночасно слід відзначити, 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.

Крім того, як зазначає Ю. О. Соболевська, «жоден з державних органів фінансового контролю відповідно до власних повноважень не здійснює контроль у формі ревізій та перевірок з питання стану збереження активів, достовірності обліку і звітності в господарських товариствах, у статутних фондах яких є частка держави» [9, с. 428]. Тобто, дане питання також залишається не вирішеним.

Звітність з питань контрольно-ревізійної діяльності складається за старою системою показників, яка не відповідає низці норм Бюджетного кодексу України, при цьому на місцевому рівні такі звіти не складаються. Відповідно до чинного законодавства, 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 узагалі 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 контрольно-ревізійної служби Верховній Раді України та Міністерству фінансів, не затверджуються, і за ними 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.

У 2005 році Кабінетом Міністрів України було прийнято Концепцію розвитку державного внутрішнього фінансового контролю [2]. Аналіз положень цієї Концепції дає можливість зробити висновок про наявність у цьому документі ряду невідповідностей нормам Конституції України та іншим законам.

Зокрема, у загальних положеннях Концепції до органів державного сектора віднесені органи місцевого самоврядування. Відповідно до положень 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 сектора. 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.

Поряд з цим 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.

Крім того, положення Концепції у частині 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, відповідно до Концепції, 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 говорити про «деформований сценарій» розвитку, закладений у реформі системи державного фінансового контролю, що започаткована на даний час в Україні. Проаналізувавши модель, закладену 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 в разі виявлення – виправляти, а інша система – виявити порушника і покарати його. Така полярність у підходах призведе до глибинного конфлікту як у самій системі контролю, так і між суб'єктами та об'єктами контролю.

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

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

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

Шляхи підвищення ефективності розвитку державного фінансового контролю на регіональному та місцевому рівнях полягають у наступному. 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.

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 має бути спрямована на виправлення порушень та недопущення їх у подальшому. Система фінансового контролю на місцеву рівні повинна мати постійний характер. Побудувати ефективну систему фінансового контролю в Україні, яка б забезпечувала стабільний стан фінансово-бюджетної дисципліни в регіонах, можливо лише за 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.

На думку А. О. Монаєнко, «в основі принципу розмежування контрольно-наглядових повноважень повинні бути завдання, заради виконання яких і створюються відповідні органи. Це повинно обумовлювати і визначати повноваження цього органу, забезпечувати неможливість прогалин щодо здійснення контролю якоїсь частини публічних фінансових ресурсів» [5, с. 245].

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

1) 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;

2) 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;

3) 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) Міністра фінансів.

Висновки. Стабілізації фінансово-бюджетної дисципліни на регіональному і місцевому рівнях можливо досягти за умов ефективної державної політики у сфері державного фінансового контролю та розробленого довгострокового плану дій з оздоровлення фінансово-бюджетної сфери, що доцільно викласти у відповідній стратегії розвитку. Розвиток муніципального фінансового контролю як основи забезпечення функціонування важливої складової бюджетної системи місцевих бюджетів повинен стати одним з пріоритетних напрямів такої стратегії. Це дозволить визначити механізми та інструменти муніципального фінансового контролю.

Сучасна модель системи державного фінансового контролю повинна відповідати принципу децентралізації. Виходячи з цього, необхідно будувати систему на базі розвитку внутрішнього управління та контролю на регіональному рівні. Мова йде про створення в органах місцевої влади всіх рівнів системи внутрішнього контролю за витрачанням коштів місцевих бюджетів та комунального майна і системи зовнішнього незалежного контролю на регіональному та місцевому рівнях.

ЛІТЕРАТУРА

1. Постанова Кабінету Міністрів України від 12 травня 2007 р. № 698 «Про затвердження Порядку проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів» : [офіц. текст] / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http//www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.
2. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 травня 2005 р. № 156-р «Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю» / Постанова Кабінету Міністрів України від 12 травня 2007 р. № 698.
3. Гетьманець О. П. Законодавче забезпечення контрольної функції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в управлінні бюджетним процесом в Україні / О. П. Гетьманець // Теорія та практика державного управління. – Х., 2005. – Вип. 1 (10). – С. 134–137.
4. Король В. М. Правові колізії у діяльності органів державної контрольно-ревізійної служби в Україні / В. М. Король // Держава і право : зб. наук. праць: Юридичні і політичні науки. – Вип. 29. – К., 2005. – С. 290–294.
5. Монаєнко А. О. Правове регулювання фінансового контролю в Україні / Монаєнко А. // Вісник НАДУ. – 2005. – № 3. – С. 244–250.
6. Монаєнко А. О. Роль фінансового контролю у забезпеченні фінансової дисципліни в Україні / А. О. Монаєнко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Вип. 2 (24). – Д., 2006. – С. 160–164.
7. Піхоцький В. Ф. Удосконалення і розвиток державного фінансового контролю та аудиту за надходженням коштів Державного бюджету України та їх використанням / В. Ф. Піхоцький // Фінанси України. – 2007. – № 3. – С. 75–82.
8. Подковенко С. Порівняльний аналіз здійснення контрольно-наглядових функцій у західноєвропейських державах / С. Подковенко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Вип. 2 (20). – Д., 2005. – С. 81–87.
9. Соболівська Ю. О. Питання законодавчого регулювання повноважень державної контрольно-ревізійної служби в Україні / Ю. О. Соболівська // Держава і право : зб. наук. праць: Юридичні і політичні науки. – Вип. 27. – К., 2005. – С. 424–430.

Рецензенти: Дацій О. І. – д.е.н., професор;
Іванова Т. В. – к.е.н., професор

© Туболець І. І., 2010

Стаття надійшла до редколегії 09.11.2010 р.