

УДК 336.1 : 657.6

Слободяник Ю. Б.,

кандидат економічних наук, доцент кафедри бухгалтерського обліку і аудиту Державного вищого навчального закладу "Українська академія банківської справи Національного банку України", м. Суми

ДЕРЖАВНИЙ АУДИТ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

У статті проаналізовано сучасний стан і визначено основні проблеми державного контролю місцевих бюджетів. Обґрунтовано впровадження внутрішнього і зовнішнього (незалежного) аудиту місцевих бюджетів.

Ключові слова: *контроль державних фінансів, місцеві бюджети, внутрішній державний аудит, зовнішній державний аудит.*

В статье проанализировано современное состояние и определены основные проблемы государственного контроля местных бюджетов. Обосновано внедрение внутреннего и внешнего (независимого) аудита местных бюджетов.

Ключевые слова: *контроль государственных финансов, местные бюджеты, внутренний государственный аудит, внешний государственный аудит.*

The article analyzes the current state and the basic problems of state control of local budgets. Introduction of internal and external (independent) audit of local budgets is grounded.

Keywords: *control of state finances, local budgets, internal state audit, external state audit.*

Постановка проблеми. Важливим критерієм оцінки демократичного розвитку держави є фінансова незалежність місцевих органів самоврядування. У зв'язку з цим підвищується роль місцевих бюджетів як головного джерела фінансових ресурсів, що забезпечують виконання владних повноважень органів місцевого самоврядування. За рахунок коштів місцевих бюджетів фінансується соціально-економічний розвиток відповідних територій, їх благоустрій, управління комунальним господарством, програми підтримки соціально незахищених верств населення тощо. Отже, надходження коштів до місцевого бюджету є фінансовою основою органів місцевого самоврядування, що визначає їх економічну самостійність, сприяє розвитку інфраструктури, активізації підприємницької діяльності в регіоні тощо.

Становлення і розвиток місцевого самоврядування в Україні відбувається надто повільно. Внаслідок чинного розподілу повноважень між центральними і місцевими органами влади, останні мають низький сту-

пінь незалежності в питаннях розпорядження власними надходженнями, що не дозволяє їм забезпечити належний рівень соціально-економічного розвитку за рахунок власних ресурсів. Вирішення проблеми полягає у наданні міжбюджетних трансфертів, які, з одного боку, дозволяють вирівняти фінансові можливості регіонів, але з іншого боку, налаштовують на використання наданих ресурсів і не сприяють пошуку альтернативних шляхів формування і розвитку власного фінансового потенціалу регіону. У зв'язку з цим набувають актуальності питання контролю і аналізу якості управління коштами місцевих бюджетів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблемам формування і використання коштів місцевих бюджетів присвячені праці багатьох вітчизняних науковців та практиків, зокрема, О. Василика, В. Кравченка, О. Кириленко, І. Луніної, В. Опаріна, В. Симоненка, В. Стрельцова, В. Федосова, В. Швеця, С. Юрія та ін. Більшість робіт присвячена аналізу розширення джерел наповнення бюджетів, а також контролю дотримання вимог законодавства щодо порядку витрачання коштів місцевих бюджетів. Проте залишаються невирішеними проблеми оцінки ефективності управління коштами місцевих бюджетів.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є обґрунтування необхідності проведення державного аудиту місцевих бюджетів і розробка пропозицій щодо його впровадження.

Виклад основного матеріалу. Результати аналізу сучасного стану системи державного контролю місцевих бюджетів свідчать про таке. Державний контроль місцевих бюджетів проводиться централізовано органами Державної фінансової інспекції України (колишньої Державної контрольно-ревізійної служби України), що підпорядковується Міністерству фінансів України. Сьогодні кількість місцевих бюджетів у нашій державі становить 12 052. За 2010 рік органами державної контрольно-ревізійної служби з них було перевірено лише 2 090, тобто 17,3 % [1]. Типовими порушеннями при виконанні місцевих бюджетів, що останнім часом виявляються під час перевірок, є (у відсотках до загальної кількості виявлених порушень за об'єктами контролю всіх рівнів):

- втрати фінансових і матеріальних ресурсів, що сталися внаслідок порушень законодавства (28,9 %);
- нецільове використання державних ресурсів (56,0 %);
- проведення витрат з порушенням законодавства (32,9 %);
- втрати фінансових і матеріальних ресурсів, що сталися внаслідок неефективних управлінських дій (14,8 %) [2].

При цьому у 2009 році було відшкодовано лише 50,7 % від суми втрат фінансових і матеріальних ресурсів, що сталися внаслідок порушень законодавства [2]. На наш погляд, такі результати контролю не можуть розцінюватися як позитивні. Серйозною проблемою є й те, що, за визнанням Державної фінансової інспекції України, проведення повномасштабного контролю місцевих бюджетів силами контрольних органів неможливо.

Зазначимо, що в Україні місцеві бюджети знаходяться поза межами незалежного зовнішнього контролю. Так, відповідно до останньої редакції статті 98 Конституції України, повноваження вищого органу контролю державних фінансів – Рахункової палати України – поширюються лише на контроль за використанням коштів Державного бюджету України. Це, безумовно, суперечить принципам незалежності та об'єктивності контролю державних фінансів, що закладені в базових документах INTOSAI – міжнародної професійної організації, що об'єднує вищі органи контролю державних фінансів 189 країн світу. До речі, Рахункова палата України є повноправним членом INTOSAI з 1998 року, отже, має дотримуватись вимог Лімської декларації керівних принципів аудиту державних фінансів [3]. Так, у статті 18 Лімської декларації зазначено, що усі операції, пов'язані з державними фінансами, незалежно від того, чи відображені вони у Державному бюджеті, чи ні, повинні бути об'єктом контролю вищого органу контролю державних фінансів. Окремі складові управління державними фінансами, що не включаються до Державного бюджету, не повинні виводитися з під контролю вищого органу контролю державних фінансів [3]. Керівництво Рахункової палати України постійно наголошує на тому, що держава має контролювати процес забезпечення використання органами місцевого самоврядування значних бюджетних ресурсів, що передані місцевим органам влади у вигляді закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів, а також трансфертів з Державного бюджету. Наприклад, у 2010 році такі ресурси у місцевих бюджетах становили понад 85 % від загальної суми отриманих ними доходів [4].

Підбиваючи підсумок, можна констатувати, що в Україні поки що не створено дієву сучасну систему державного контролю за надходженням і витратами коштів місцевих бюджетів, яка б дозволяла не лише відстежувати дотримання фінансового законодавства, а й повно та об'єктивно оцінити стан управління фінансами місцевих громад і результати діяльності органів місцевої влади. Отже, норми статті 26 Бюджетного кодексу України, відповідно до якої контроль за дотриманням бюджетного законодавства має здійснюватися на всіх стадіях бюджетного процесу і спрямовуватися на забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами, поки що залишаються декларативними [5].

Необхідно зазначити, що перші кроки у напрямку вирішення зазначених нами проблем було зроблено з прийняттям Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2015 року, в якій було визначено обов'язковість запровадження внутрішнього аудиту органів державного і комунального сектору з метою надання незалежних та об'єктивних рекомендацій і консультацій, спрямованих на удосконалення діяльності цих органів, підвищення ефективності процесів управління, сприяння досягненню мети такими органами [6]. На нашу думку, для забезпечення принципів незалежності, об'єктивності та прозорості контро-

лю надходження і використання коштів місцевих бюджетів необхідно проводити ще й зовнішній незалежний контроль з метою надання суспільству достовірної та повної інформації про стан управління фінансами місцевих громад та результати діяльності органів місцевої влади.

Насправді незалежну оцінку ефективності використання державних ресурсів можуть надати лише органи, що мають функціональну, організаційну та фінансову незалежність щодо об'єкта перевірки. Незалежність підрозділів внутрішнього аудиту органів державного і комунального сектору є обмеженою, а в окремих випадках навіть умовною, адже саме органи місцевого самоврядування розраховують потребу в обсягах трансфертів, а уряд часто визначає їх розподіл. Отже, виключне право органів державної контрольно-ревізійної служби, які представляють виконавчу гілку влади, на контроль порядку формування і використання коштів місцевих бюджетів не дозволяє досягти кінцевої мети такого контролю – забезпечити законність, економічність, ефективність, результативність і прозорість управління коштами громад, поставити органи місцевої влади під контроль громадськості.

На відміну від України, близько 20 держав світу, серед яких Австрія, Бельгія, Італія, Латвія, Польща, Росія, Словаччина, Угорщина, надали вищим органам контролю державних фінансів повноваження щодо здійснення аудиту органів місцевого самоврядування [4]. Наявність позитивного світового досвіду в цій сфері доводить необхідність проведення трансформацій вітчизняного законодавства в напрямку розширення повноважень Рахункової палати України та її територіальних підрозділів на проведення зовнішнього аудиту місцевих бюджетів і діяльності органів місцевого самоврядування. Існуюча неузгодженість дій законодавця щодо визначення повноважень вітчизняних органів контролю державних фінансів та їх розмежування лише поглиблює наявні проблеми, унеможливує проведення швидких і якісних реформ.

На нашу думку, вирішенням зазначених проблем може стати органічне поєднання внутрішнього і зовнішнього незалежного аудиту місцевих бюджетів, що необхідно передбачити при створенні концепції єдиної системи контролю державних фінансів в Україні. При цьому внутрішній аудит має бути спрямований переважно на запобігання настанню правопорушень у фінансовій сфері, на підвищення відповідальності керівників органів державного і комунального сектору за прийняття управлінських рішень. Зовнішній аудит має доповнювати ці напрямки контролю оцінкою результатів, досягнутих при виконанні місцевих бюджетів, проведенням аудиту ефективності реалізації економічних і соціальних проектів, державних цільових програм регіонального рівня, системного аудиту, аудиту інформаційних технологій тощо.

Висновки. Вважаємо, що запровадження державного аудиту місцевих бюджетів дозволить не лише контролювати дотримання вимог чинного

законодавства в цій сфері органами місцевого самоврядування, а й виявляти сильні та слабкі сторони формування та використання фінансових ресурсів кожного регіону, незалежно й об'єктивно оцінювати фінансовий потенціал, визначити структурні деформації та недоліки соціально-економічного розвитку регіону, обирати фінансову стратегію стійкого розвитку регіону на перспективу.

Для успішного забезпечення реалізації державного аудиту місцевих бюджетів необхідно зробити таке:

1) привести чинне законодавство у відповідність до вимог світових стандартів щодо забезпечення проведення зовнішнього (незалежного) аудиту місцевих бюджетів вищим органом контролю державних фінансів;

2) забезпечити проведення організаційно-структурних змін в органах державного і комунального сектору з метою утворення в них підрозділів внутрішнього аудиту;

3) розробити нормативне забезпечення роботи підрозділів внутрішнього аудиту та їх взаємодії з органом зовнішнього аудиту;

4) розробити стандарти і методику проведення внутрішнього і зовнішнього аудиту місцевих бюджетів;

5) визначити критерії оцінки ефективності внутрішнього і зовнішнього аудиту місцевих бюджетів;

6) підготувати і запровадити програми підготовки кадрів відповідної кваліфікації для роботи у підрозділах внутрішнього аудиту і в органах зовнішнього аудиту.

Література:

1. КРУ виявило порушень на загальну суму понад 2,4 млрд. грн. під час ревізій місцевих бюджетів [Електронний ресурс] / Головне контрольно-ревізійне управління України. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/71294>.

2. Звіт про результати діяльності органів Державної контрольно-ревізійної служби за січень-грудень 2009 року [Електронний ресурс] / Режим доступу : http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/printable_article/62546.

3. Лімська декларація керівних принципів аудиту державних фінансів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/140217?cat_id=32836.

4. Тест на публічність місцевих бюджетів [Електронний ресурс] / Рахункова палата України. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16734451>.

5. Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 року № 2456-IV [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50. – ст. 1778.

6. Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2015 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2008 р. № 1347-р // Офіційний вісник України від 07. 11. 2008. – 2008. – № 82. – ст. 2767.