

7. Тарахонич Т.І. Механізм правового регулювання: теоретико-правові аспекти / Т.І. Тарахонич // Права держава. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – Вип. 13. – С. 105-106.
8. Кривицький Ю.В. Механізм правового регулювання в сучасній теорії права / Ю.В. Кривицький // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 4. – С. 74-78
9. Указ Президента України від 8 березня 2013 року № 141/2013 «Про Міністерство доходів і зборів України» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/141/2013>
10. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

**БЕРЕЗОВСЬКА С. В.,**  
аспірант, асистент кафедри  
адміністративного  
і фінансового права  
(Національний університет  
«Одеська юридична академія»)

УДК 347.73:336.1:352

### КОНТРОЛЬНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СФЕРІ ЇХ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Стаття присвячена аналізу контрольних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері їх фінансової діяльності. Встановлено та проаналізовано нормативно-правові акти, що регулюють та закріплюють такі повноваження. Визначено прогалини та недоліки в сфері законодавчого регулювання повноважень органів місцевого самоврядування в сфері контролю за фінансовою діяльністю таких органів, а також запропоновані шляхи вирішення та усунення даних прогалин.

**Ключові слова:** контрольні повноваження, органи місцевого самоврядування, фінансова діяльність, контроль.

Статья посвящена анализу контрольных полномочий органов местного самоуправления в сфере их финансовой деятельности. Установлены и проанализированы нормативно-правовые акты, которые регулируют и закрепляют такие полномочия. Определены пробелы и недостатки в сфере законодательного регулирования полномочий органов местного самоуправления в сфере контроля финансовой деятельности таких органов, а также предложены пути решения и устранения таких недостатков.

**Ключевые слова:** контрольные полномочия, органы местного самоуправления, финансовая деятельность, контроль.

This article is devoted to the analysis supervisory powers of local governments in their financial activities. Established and analyzed regulations, which regulate and fixed such powers. Identified gaps and deficiencies in the legislative regulation of the powers of local self-government in the sphere control the financial activities of such bodies. Also the ways eliminate these gaps are proposed.

**Key words:** supervisory powers, local government bodies, financial activity control.

**Вступ.** Ефективне виконання завдань і функцій органами місцевого самоврядування забезпечує фінансові ресурси. Повнота та своєчасність надходження таких ресурсів у фонди коштів місцевого самоврядування, дотримання діючого законодавства під час їх розподілу та використання залежать від організації і здійснення контролю за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування. Будь-які прояви халатності і безгосподарності, інші зловживання у сфері фінансової діяльності органів місцевого самоврядування наносять значну матеріальну шкоду та несуть за собою значні негативні наслідки, тому питання попередження, виявлення цих порушень, вжиття запобіжних заходів займає важливе місце під час здійснення та реалізації такої фінансової діяльності.

На сьогодні в сфері контролю за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування існує ряд проблем та недоліків, які потребують вирішення та усунення, а сам контроль потребує вдосконалення. Є необхідним вдосконалення форм і методів здійснення контролю за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування, вжиття заходів для підвищення ефективності такого контролю, вдосконалення законодавства, що визначає правовий статус фінансово-контрольних органів. Все вищезазначене вказує на необхід-



ність дослідження такого контролю, а також контрольних повноважень органів такого контролю, одним із яких є органи місцевого самоврядування.

Питання організації та здійснення фінансового контролю, в тому числі і контролю в сфері фінансової діяльності органів місцевого самоврядування, а також існуючі проблеми такого контролю на теоретичному рівні є достатньо дослідженими, зокрема, такими вітчизняними та російськими вченими, як: М.В. Базася, Н.Д. Бровкіна, О.Д. Василик, Л.І. Вороніна, Л.К. Воронова, П.К. Германчук, О.М. Горбунова, О.Ю. Грачова, О.Б. Заверуха, М.М. Каленський, М.В. Карасьова, Л.М. Касьяненко, В.І. Кравченко, М.П. Кучерявенко, О.А. Музика-Стефанчук, А.А. Нечай, О.П. Орлюк, О.П. Пашенко, Н.Ю. Пришва, Л.А. Савченко, І.Б. Стефанік, А.В. Хомутенко, Л.К.Царьова, С.О. Шохіна та інші. Однак, у сфері законодавчого регулювання контролю в сфері фінансової діяльності органів місцевого самоврядування існують певні невирішені питання, які потребують дослідження та наукового обґрунтування.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення контрольних повноважень органів місцевого самоврядування в сфері їх фінансової діяльності, нормативно-правових актів, що регулюють та визначають такі повноваження, прогалин та недоліків в сфері законодавчого регулювання повноважень органів місцевого самоврядування в сфері контролю за фінансовою діяльністю таких органів, а також запропонованні шляхів вирішення та усунення даних прогалин.

**Результати дослідження.** Найважливішу роль в сфері контролю за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування відіграють самі органи місцевого самоврядування, в особі сільської, селищної, міської рад, голів, органів таких рад (наприклад, постійні комісії ради), а також – їх виконавчих органів (виконавчі комітети, фінансові управління, інші).

Контрольні повноваження органів місцевого самоврядування в сфері їх фінансової діяльності визначаються Конституцією України [1], Бюджетним кодексом України (надалі, БКУ) [2], Податковим кодексом України (надалі, ПКУ) [3], Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4], іншими нормативно-правовими актами. Такі повноваження органи місцевого самоврядування мають на всіх стадіях їх фінансової діяльності – стадії формування, розподілу та використання фондів коштів відповідного місцевого рівня. Також такі органи контролюють всі напрямки їх фінансової діяльності.

Конституцією України [1] визначені загальні питання щодо контрольної діяльності органів місцевого самоврядування стосовно фінансових ресурсів місцевого самоврядування, які деталізуються у спеціальному законодавстві. Так, у статті 140 Основного закону зазначається, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; здійснюють контроль за діяльністю комунальних підприємств, організацій і установ [1].

Аналізуючи вказані вище нормативно-правові акти, можна зробити висновок, що органи місцевого самоврядування наділені широкими контрольними повноваженнями в сфері такого напрямку їх фінансової діяльності як бюджетна діяльність. Такі повноваження реалізуються при проведенні пленарних засідань рад, що стосуються затвердження бюджетів місцевого самоврядування, внесення до них змін, затвердження звітів про виконання бюджетів.

Відповідно до БКУ [2] органи місцевого самоврядування контролюють та забезпечують дотримання законності під час складання, розгляду, затвердження відповідних бюджетів, їх виконання, внесення змін та підготовки і розгляду звітів про виконання бюджетів і прийняття рішення щодо них, тобто фактично контролюють бюджетний процес на відповідному місцевому рівні. Слід відмітити, що законодавець в БКУ зосереджує увагу у ст. 114 відводить важливу роль контролю відповідних рад саме за виконанням рішення про відповідний бюджет [2]. Фактично ради розглядають квартальні та річні звіти про виконання бюджету місцевого самоврядування, а отже слідкують та повинні слідкувати за рухом фінансів ресурсів на відповідній адміністративно-територіальній одиниці, законністю, доцільністю, ефективністю їх виконання тощо.

Під час здійснення відповідними радами бюджетної діяльності, контрольними повноваженнями щодо такої діяльності відповідно до ст. 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4] наділені постійні комісії таких рад, які здійснюють контроль під час вивчення, попереднього розгляду проекту бюджету села, селища та міста, звіту про виконання такого бюджету, підготовки для розгляду на засіданні відповідної ради питань, що стосуються фінансово-бюджетної діяльності ради, виконання рішень ради та її виконавчого комітету [4]. Такі комісії здійснюють попередній контроль за бюджетами місцевого самоврядування. Вважаємо, що такі контрольні повноваження є досить важливими, адже такий попередній розгляд документів дозволяє виявити порушення чинного законодавства на етапі їх складання та підготовки до розгляду, пересвідчитися у точності інформації, даних, що в них містяться. Крім цього, постійні комісії здійснюють внутрішній фінансовий контроль за діяльністю місцевих державних адміністрацій, у частині делегованих радами повноважень у фінансовій сфері.

Поточний контроль за виконанням бюджетів місцевого самоврядування проводять фінансові управління відповідних рад, які: забезпечують ефективне витрачання бюджетних коштів; контролюють виконання



актів законодавства з фінансових питань; забезпечують фінансування заходів, що ним передбачені; ведуть облік виконання бюджету; розглядають звіти про виконання бюджетів тощо.

Сільський, селищний, міський голова як головна посадова особа відповідної ради також має певні контрольні повноваження в сфері фінансової діяльності органів місцевого самоврядування, в тому числі у сфері бюджету: забезпечує підготовку до розгляду радою відповідного бюджету та звіту про його виконання; підписує рішення ради та її виконавчого комітету, що мають значення для фінансової діяльності органів місцевого самоврядування, в тому числі, рішення про місцевий бюджет; оприлюднює затверджені радою програми, бюджети та звіти про їх виконання. Крім цього, законодавством передбачається, що сільський, селищний, міський голова є розпорядником бюджетних коштів, які повинен використовувати лише за призначенням, визначеним радою. Наявність такого положення ставить вказану особу в певні рамки, і не допускає можливості порушення ним законодавства.

Отже, слід відмітити, що відповідні ради та їх органи контролюють витрачання коштів бюджетів місцевого самоврядування.

Крім сільських, селищних та місцевих рад, в сфері контролю за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування мають повноваження ще виконавчі органи таких рад, якими відповідно до ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи [4]. Аналіз норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4] дозволив нам визначити, що такі виконавчі органи мають як власні, так і делеговані контрольні повноваження.

Так, відповідно до Бюджетного кодексу України [2] та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4] до повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад в сфері контролю за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування відносяться здійснення контролю за:

1) власні повноваження:

а) за дотриманням бюджетного законодавства щодо бюджетів районів у містах, селах, селищах чи містах районного значення, що входять до складу цих міст (ст. 115 БКУ) [2], зокрема, контроль за відповідністю бюджетному законодавству України показників затверджених бюджетів, бюджетного розпису та кошторисів бюджетних установ;

б) виконанням бюджетів місцевого самоврядування шляхом забезпечення виконання бюджету, щоквартального подання відповідній раді письмових звітів про хід і результати виконання бюджету; здійснення в установленому порядку фінансування видатків з місцевого бюджету (ст. 28 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [4];

в) виконанням розглянутих та схвалених ними проектів планів підприємств і організацій, які належать до комунальної власності відповідної територіальної одиниці та фінансуються за рахунок коштів бюджету місцевого самоврядування ( п.п. 4 п.а ст. 27 ЗУ [4]);

г) використанням прибутків підприємств, установ та організацій комунальної власності ( п.п. 2 п. а ст. 29 ЗУ [4]);

2) делеговані повноваження:

а) дотриманням зобов'язань щодо платежів до відповідного бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності (п.п.1 п. б ст. 28 ЗУ [4]);

б) використанням та утриманням об'єктів нерухомого майна комунальної форми власності (п.п. 2 п.б ст. 30 ЗУ [4]);

в) за використанням житлового фонду, який відноситься до комунальної власності (п.п. 5 п.б ст. 30 ЗУ [4]);

г) контроль за використанням за призначенням коштів фонду загальнообов'язкового навчання, який створюється при загальноосвітніх навчальних закладах комунальної власності за рахунок коштів місцевого бюджету, залучених на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, а також коштів населення, інших джерел (п.п. 3 п.б ст. 32 ЗУ [4]).

Однією з форм контрольної діяльності органів місцевого самоврядування є можливість проведення перевірок на підприємствах, в установах та організаціях, що не перебувають у комунальній власності, з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади.

Виходячи з вищезазначеного, можна зробити висновок, що у чинному законодавстві питання контролю органів місцевого самоврядування в сфері фінансової діяльності майже до всіх фінансових ресурсів, окрім бюджетних, не врегульовано. Хоча фінансову діяльність вони здійснюють щодо всіх їхніх фінансових ресурсів.

**Висновки.** Аналіз вказаних вище нормативно-правових актів дозволив нам визначити, що в сфері законодавчого регулювання повноважень органів місцевого самоврядування в сфері контролю за фінансовою діяльністю таких органів існують певні недоліки та прогалини, що негативно впливають на законність та ефективність такого контролю. Розглянемо ці недоліки та запропонуємо, на нашу думку, можливі шляхи їх вирішення:



1. Пункт 2 статті 114 Бюджетного кодексу України вказує на те, що органи місцевого самоврядування мають «інші повноваження, передбачені цим Кодексом та законом про Державний бюджет України та рішення про місцевий бюджет» [2]. Є незрозумілим, що законодавець мав на увазі під «іншими повноваженнями». Адже контрольні повноваження органів місцевого самоврядування не повністю та не чітко навіть визначені у самих таких нормативно-правових актах, що, на наш погляд, не сприяє належному здійсненню контролю органами місцевого самоврядування за відповідними бюджетами. Тому, пропонуємо чітко визначити ці «інші повноваження», наприклад закріпити в БКУ [2], що сільські, селищні та міські ради здійснюють контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу, повинні заслуховувати звіти розпорядників бюджетних коштів про використання коштів відповідного бюджету, інші. На нашу думку, такі зміни дадуть змогу підвищити ефективність контролю органів місцевого самоврядування за їх фінансовою діяльністю, його дієвість, сприятиме дотриманню бюджетної дисципліни;

2. Прогалини та недоліки Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4], шляхи їх вирішення:

а) в Законі чітко не визначені контрольні повноважень органів місцевого самоврядування щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності. Деякі контрольні повноваження щодо управління комунальною власністю передбачені статтею 29 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» для виконавчих органів відповідних рад, такі як: встановлення порядку та здійснення контролю за використанням прибутків підприємств, установ та організацій комунальної власності; заслуховування звітів про роботу керівників підприємств, установ та організацій комунальної власності; підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо порядку та умов відчуження комунального майна, проектів місцевих програм приватизації та переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; подання раді письмових звітів про хід та результати відчуження комунального майна тощо [4]. Закон чітко не визначає повноваження рад щодо проведення такого контролю, порядок його проведення, але із змісту Закону можна зрозуміти, що отримуючи звіти про хід та результати відчуження комунального майна вони можуть виявити порушення чинного законодавства тощо. У свою чергу доцільність, порядок та умови відчуження об'єктів права комунальної власності визначаються відповідною радою, яка фактично здійснює контроль за надходженням доходів від відчуження цих об'єктів, які зараховуються до відповідних місцевих, хоча порядок та процедура здійснення такого контролю не визначені в законодавстві;

б) не визначений порядок здійснення контролю у випадку передачі вирішення певних питань виконавчими органами сільських, селищних та міських рад, за дорученням відповідних рад, районним і обласним радам;

в) відповідно до Закону до компетенції рад віднесено прийняття рішень щодо випуску місцевих позик, отримання позик з інших джерел, а також щодо передачі коштів з відповідного бюджету [4]. При прийнятті таких рішень ради мають здійснювати контроль за правильністю випуску таких позик, визначити доцільність їх отримання тощо. Також у Законі зазначається, що рада або, за її рішенням, інші органи місцевого самоврядування, відповідно до законодавства можуть випускати лотереї та цінні папери, а також отримувати кредити в банківських установах [4], однак процедура контролю та контрольні повноваження таких органів щодо таких фінансових ресурсів в Законі не визначені;

Вважаємо, що доцільно внести зміни до Закону, визначити та закріпити в ньому усі зазначені вище, не визначені контрольні повноваження органів місцевого самоврядування, а також визначити порядок здійснення ними контролю в сфері управління комунальною власністю, делегованих повноважень та місцевих запозичень. Так, наприклад, закріпити, що контроль за здійсненням запозичень, який мають проводити органи місцевого самоврядування, повинен полягати в тому, такі органи приймають рішення про здійснення запозичень, про випуск облігацій, затверджують звіт про розміщення облігацій внутрішньої та зовнішньої місцевої позики та звіт про погашення облігацій таких місцевих позик, звіт про виконання кредитного договору;

г) в Законі не визначено, яку саме діяльність підзвітних і підконтрольних раді та виконавчому комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради органів можуть постійні комісії відповідних рад. Тому необхідно визначити такі напрямки діяльності, закріпити в Законі;

д) постійні комісії сільських, селищних, міських рад попередньо вивчають, розглядають і готують до розгляду будь-які питання, що стосуються формування, розподілу і використання фондів коштів відповідного місцевого рівня, адже від правильного прийняття рішення відповідною радою залежить і фінансове становище відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Окремої статті в Законі, яка б визначала контрольні повноваження постійних комісій щодо таких фінансових ресурсів не має. Враховуючи такий статус постійних комісій рад, вважаємо за необхідне у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4], в окремій статті, визначити їх такі контрольні повноваження та закріпити, що до них відносяться внутрішнього фінансового контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, місцевих державних адміністрацій в частині делегованих обласними і районними радами повноважень у фінансовій сфері.



3. У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначається, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать такі делеговані повноваження: здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності (п.п. 1 п. 6 ст. 28 ЗУ) [4]. Вважаємо за доцільне для того, щоб такий контроль був ефективнішим та законним, слід виключити у Законі таке повноваження з повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, та повноваженням по здійсненню контролю від імені органів місцевого самоврядування, щодо надходжень коштів до бюджетів місцевого самоврядування та їх використання, наділити територіальні відділення Рахункової палати шляхом внесення змін до Закону України «Про Рахункову палату» [5].

Враховуючи викладене вище, вважаємо, що удосконалення організації та порядку здійснення органами місцевого самоврядування контролю за їх фінансовою діяльністю позитивно вплине на його дієвість та підвищить рівень його ефективності, що в свою чергу забезпечить ефективне, раціональне та законне здійснення органами місцевого самоврядування фінансової діяльності, економне, цільове та ефективне управління фінансовими ресурсами, бюджетними коштами, відповідно до встановлених напрямів їх використання, а також дозволить зменшити рівень фінансових порушень.

#### Список використаних джерел:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // [Електронний ресурс] – Режим доступу – <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010. – [Електронний ресурс]: – // Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
3. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. – [Електронний ресурс]: – // Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р // [Електронний ресурс] – Режим доступу – <http://zakon.rada.gov.ua>.
5. Про Рахункову палату: Закон України від 11 липня 1996 р // [Електронний ресурс] – Режим доступу – <http://zakon.rada.gov.ua>.

**БОГДАНОК І. В.,**  
**здобувач**  
*(Міжнародний університет*  
*бізнесу і права)*

УДК 338.246.025.2(477)

#### МЕТА ТА ЗАВДАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ІНСПЕКЦІЇ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано визначені в законодавстві завдання, покладені на Державну фінансову інспекцію України, встановлено вади даного аспекту правового регулювання функціонування відповідного органу контролю та розроблено шляхи їх усунення.

**Ключові слова:** *контроль, фінансовий контроль, орган фінансового контролю, завдання органу фінансового контролю, мета діяльності органу фінансового контролю, Державна фінансова інспекція України.*

В статье проанализированы установленные законом задачи, возложенные на Государственную финансовую инспекцию Украины, установлено недостатки данного аспекта правового регулирования функционирования соответствующего органа контроля, и разработаны пути их устранения.

**Ключевые слова:** *контроль, финансовый контроль, орган финансового контроля, задачи органа финансового контроля, цель деятельности органа финансового контроля, Государственная финансовая инспекция Украины.*

In the article the tasks established by the law assigned to the State financial inspection of Ukraine are analyzed, the disadvantages of this aspect of legal regulation of functioning of the appropriate authority of control are established and the ways of their elimination are developed.

**Key words:** *control, financial control, body of financial control, task of body of financial control, purpose of activity of body of financial control, State financial inspection of Ukraine.*

