

5. Забезпечення якості медичної допомоги населенню на засадах сімейної медицини / [Б. Б. Лемішко, І. О. Мартинюк, Н. Б. Метелиця та ін.]. – Львів, 2011. – 19 с.

6. Здоровье-21 – Основы политики достижения здоровья для всех в Европейском регионе ВОЗ. – Копенгаген: Европейское региональное бюро ВОЗ, 1998. – (Европейская серия № 6 “Здоровье для всех”).

7. Розвиток первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини на 2008 – 2011 роки : Обласна цільова програма, затверджена Львівською обласною радою 23.04.2008 р. № 552. – Львів, 2008. – 33 с.

8. *Лемішко Б. Б.* Механізм державного управління розвитком сімейної медицини Львівщини [монографія] / Б. Б. Лемішко. – Львів : Сполом, 2011. – 308 с.

Надійшла до редколегії 26.04.2012 р.

УДК 35.072

П. С. ПОКАТАЄВ

ТЕОРЕТИЧНЕ ОРІЄНТУВАННЯ В СУЧАСНОМУ НАУКОВОМУ ПІДХОДІ ДО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглянуто визначення категорії, ознаки і принципи, функції та цілі щодо фінансового контролю на місцевому рівні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, бюджетний кодекс, місцеві бюджети, державний фінансовий контроль.

Definition of categories, features and principles, functions and objectives of financial control at the local level have been considered.

Key words: local government, budget lawbook, local budgets, state control over finances.

Істотний вплив на роботу державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування буде мати регламентація й “прозорість” роботи апарата органів, у яких вони працюють, і процедур надання ними послуг.

На сучасному етапі розвитку країни особливої актуальності набувають питання вдосконалення управління, важливою функцією якою є контроль. Держава не може нормально функціонувати і розвиватися без чітко організованої системи контролю за виробництвом, розподілом і перерозподілом суспільного продукту та іншими сферами суспільного життя в державі. Контроль є невід’ємним елементом надбудови суспільства, який зазнає серйозних змін у процесі розвитку його політичної системи, органів державного і господарського управління, законодавчої і виконавчої влади.

Ефективність роботи органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в державі значною мірою залежить від здійснення контролю за виконанням законів, рішень, розпоряджень, від належної організації їх виконання. Систематичний і всеосяжний контроль сприяє забезпеченню наукової обґрунтованості рішень, розпоряджень та інших нормативних документів, своєчасній їх реалізації. Він є необхідною умовою виявлення й усунення недоліків у діяльності об'єктів управління та причин, які їх породжують. Контроль дисциплінує працівників апарату управління, дає можливість об'єктивно оцінювати рівень їхньої компетентності та відповідальності, сприяє поширенню позитивної практики роботи.

Формальний контроль, який практикується в Україні, особливо погано пристосований до вирішення нагальних проблем. Тому пропонуємо використовувати чотири типи контролю, які доповнюють один одного:

- рефлексивний/інтегративний контроль враховує спільні інтереси, цінності та уявлення;
- попереджувальний контроль здійснюється через визначення та контроль за дотриманням обмежень, наказів та заборон. В організації має бути чітко визначено, яка поведінка є прийнятною, а яка ні;
- діагностичний контроль відбувається шляхом визначення цілей та контролю за їх досягненням;
- інтерактивний контроль здійснюється через відкритий діалог, спрямований на вдосконалення стратегії.

Висока ефективність організації забезпечується завдяки збалансуванню механізмів контролю, коли формальні і неформальні правила органічно поєднані в тому чи іншому культурному середовищі. Командно-адміністративну систему управління можна охарактеризувати як суміш інтегративного контролю (культура поведінки та однакового розуміння ідеології) та попереджувального контролю. Система створила слухняну та відносно надійну адміністративну машину, але, проігнорувавши діагностичний та інтерактивний механізми контролю, зумовила загальну неефективність. У цьому контексті реформу державного управління можна розглядати як пошук балансу. Інтегративний контроль має бути відновлений, а діагностичний та інтерактивний механізми контролю слід створити з нуля. Що це означає в умовах України?

Інтегративний контроль вимагає створення спільного розуміння у державних службовців, які дії є прийнятними, а які – ні, а також підходу до державного управління в період кризи.

Діагностичний контроль вимагає системного підходу до визначення стратегічних цілей для місцевих органів самоврядування та державних службовців у цілому. Це не слід плутати з постійною розробкою планів роботи, що відбувається зараз. Сьогодні плани існують у вигляді переліків заходів, слабо пов'язаних з цілями органів місцевого самоврядування. Існує нагальна потреба створювати процедури корпоративного та стратегічного планування, які мають стати основою діяльності місцевих органів самоврядування.

І нарешті, інтерактивний контроль вимагає створення процедур, що дозволили б державним службовцям і громадянському суспільству стати учасниками діалогу щодо альтернативних варіантів рішень.

Фінансовий контроль – комплексна і цілеспрямована фінансово-правова діяльність органів фінансового контролю або їх підрозділів чи представників, а також осіб, уповноважених здійснювати контроль, що базується на положеннях актів чинного законодавства. Він полягає в установленні фактичного стану справ на підконтрольному об'єкті щодо його фінансово-господарської діяльності та спрямований на забезпечення законності, фінансової дисципліни і раціональності в процесі формування, розподілу, володіння, використання та відчуження активів для ефективного соціально-економічного розвитку всіх суб'єктів фінансових правовідносин.

Фінансовий контроль передбачає перевірку господарських і фінансових операцій щодо їхньої достовірності, законності, доцільності й ефективності. Останнім часом до проблеми державного фінансового контролю за використанням коштів місцевого самоврядування зверталися Л. Грицак, Л. Гуцаленко, В. Дерій, М. Карлін, М. Коцупатрий, І. Лопушинський, А. Монаєнко, О. Солонтай, А. Странніков та ін., у чиїх працях розглянуто структуру органів державного фінансового контролю, закріплені за ними повноваження, проблемні питання щодо здійснення контролю за виконанням місцевих бюджетів тощо. Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми.

Мета статті – з'ясувати та уточнити визначення категорії, ознаки та принципи, функції та цілі щодо фінансового контролю на місцевому рівні.

Державний фінансовий контроль – різновид фінансового контролю, що здійснюється відповідними органами державного фінансового контролю. Він полягає в установленні фактичного стану справ щодо дотримання вимог чинного законодавства на підконтрольному об'єкті, спрямований на забезпечення законності, фінансової дисципліни і раціональності під час формування, розподілу, володіння, використання та відчуження активів, що належать державі, а також використання коштів, що залишаються в суб'єкта фінансових правовідносин у зв'язку з наданими пільгами за платежами до бюджетів, державних позабюджетних фондів і кредитів, отриманих під гарантії Кабінету Міністрів України. Організаційна структура державного фінансового контролю в Україні наведена на рисунку.

Основною метою державного фінансового контролю є:

- 1) викриття на підконтрольних об'єктах порушень принципів законності, ефективності, доцільності й економії при формуванні та використанні державних фінансових і матеріальних ресурсів, відхилень від прийнятих норм, стандартів на якомога ранній стадії;
- 2) притягнення винних до відповідальності, забезпечення відшкодування заподіяних збитків;
- 3) вжиття заходів з метою запобігання таким порушенням у майбутньому.



Рисунок. Організаційна структура державного фінансового контролю в Україні

Завданням державного фінансового контролю є забезпечення законності, ефективності, фінансової дисципліни і раціональності в процесі формування; розподілу, володіння, використання та відчуження активів, що належать державі.

Державний фінансовий контроль є однією з важливих функцій державного управління, яка полягає у сприянні реалізації фінансової політики держави, забезпеченні процесу формування й ефективного використання фінансових ресурсів держави для досягнення поставлених нею цілей у сфері фінансів. Він виконує такі основні функції: профілактичну, інформаційну та мобілізуючу.

Профілактична функція фінансового контролю полягає у виявленні фактів порушень законодавства та сприянні ліквідації явищ, які породжують безгосподарність з боку підприємств і випадки недотримання ними вимог чинних нормативних документів у майбутньому. Інформаційна функція це – одержана під час проведення контролю інформація, яка є підставою для прийняття адекватних рішень і проведення коригуючих дій, завдяки чому забезпечується нормальне функціонування об'єкта, що перевіряється. При здійсненні контролю виявляють не тільки недоліки, а й позитивні явища в діяльності підприємств. Останні як передовий досвід можуть використовувати і на інших підприємствах, завдяки чому реалізується мобілізуюча функція фінансового контролю.

Функції фінансового контролю полягають у сприянні діяльності підприємств різних форм власності за допомогою економічних важелів і стимулів. Фінансовий контроль допомагає державі здійснювати безперервне спостереження і перевірку діяльності на об'єктах управління, виявляти причини порушення законодавства, керувати процесом розподілу й споживання суспільного продукту і використання фінансових ресурсів. Функції фінансового контролю визначаються інтересами суспільства.

Значення фінансового контролю полягає в такому:

- закріпленні законності й демократії в суспільстві;
- запобіганні правопорушенням і зловживанням;
- виявлянні порушень і відхилень від вимог чинного законодавства й обґрунтування рішень та дій для притягнення до відповідальності винних посадових осіб;
- захисті і збереженні власності.

На фінансовий контроль як функцію управління покладено завдання безперервного спостереження за процесом виробництва, розподілу, обміну і споживання суспільно необхідного продукту та їх перевірка, а також виявлення порушень законності фінансово-господарської діяльності. Тому в широкому розумінні предметом фінансового контролю є господарська і фінансова діяльність підприємств та організацій. А предметом державного фінансового контролю є безпосередньо активи, що належать державі, у формуванні, розподілі, володінні, використанні та відчуженні яких бере участь підконтрольний об'єкт, а також кошти, що залишаються в розпорядженні підконтрольного об'єкта у зв'язку з наданими пільгами за платежами до бюджетів, державних позабюджетних фондів, кредити, отримані під гарантії Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правова діяльність підконтрольних об'єктів.

Об'єкти державного фінансового контролю – підконтрольні об'єкти, які беруть участь у формуванні, розподілі, володінні, використанні та відчуженні активів, що належать державі, коштів, що залишаються в їхньому розпорядженні у зв'язку з наданими пільгами за платежами до бюджетів чи державних позабюджетних фондів та отриманням кредитів під гарантії Кабінету Міністрів України, а також операції, що проводяться підконтрольними об'єктами з такими активами.

Принципи організації державного фінансового контролю:

1) розмежування місця, ролі, завдань і функцій органів державного фінансового контролю згідно з установленим Конституцією та законодавством України розмежуванням компетенції законодавчої та виконавчої влади;

2) функціональна, організаційна, персональна та фінансова незалежність органів державного фінансового контролю та їхніх посадових осіб від підконтрольних об'єктів;

3) координація діяльності органів державного фінансового контролю для уникнення дублювання в їх роботі та забезпечення єдиної системи державного фінансового контролю на всіх рівнях державної влади.

Основними принципами здійснення державного фінансового контролю є: законність, обов'язковість, стратегічна спрямованість, неупередженість, всебічність (всеосяжність), системність, плановість, регулярність (своєчасність), конкретність, економічність, гласність (за умови дотримання державної, службової, комерційної та іншої таємниці, яка охороняється законом), дієвість.

Відповідно до статей 109 – 115 Бюджетного кодексу України контроль за дотриманням бюджетного законодавства здійснюють Верховна Рада України, Рахункова палата, Міністерство фінансів, Державне казначейство, Державна фінансова інспекція (замість раніше існуючої контрольно-ревізійної служби), Верховна Рада Автономної Республіки Крим та відповідні місцеві ради, Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних рад [2].

Так, у квітні 2011 р. з причини втрати чинності Указу Президента України “Про Положення про Головне контрольно-ревізійне управління України” [3], повноваження з державного фінансового контролю покладено на новостворений орган – Державну фінансову інспекцію, яка є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України та входить до системи органів виконавчої влади [4].

Згідно зі ст. 113 Бюджетного кодексу України Державній фінансовій інспекції надано повноваження зі здійснення державного фінансового аудиту суб'єктів господарювання державного сектора економіки і в діяльності бюджетних установ. Як відомо, державний фінансовий аудит – це дослідження роботи державних підприємств, метою якого є не покарання, а попередження можливих порушень. Це нововведення наближує КРУ до європейських стандартів, і нині КРУ впроваджує його як пілотний проект на окремих державних підприємствах України, тим самим здійснюючи перехід від фіскальних заходів до запобіжних.

Крім того, до її повноважень відносяться контроль за:

- цільовим та ефективним використанням коштів державного та місцевих бюджетів;
- цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), одержаних під державні (місцеві) гарантії;
- достовірністю визначення потреби в бюджетних коштах при складанні планових бюджетних показників;
- відповідністю взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі);
- веденням бухгалтерського обліку, а також складанням фінансової і бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм і звітів про їх виконання (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі), кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету.

Разом з тим, Державній фінансовій інспекції надано більш широкі повноваження. Так, вона має право здійснення фінансового контролю за діяльністю суб'єктів господарської діяльності незалежно від форми власності, які не віднесені законодавством до підконтрольних установ, за рішенням суду, винесеним на підставі подання прокурора або слідчого для забезпечення розслідування кримінальної справи (п. 1, ст. 4 [4]). Тоді як попередній орган мав право контролювати лише використання та збереження коштів і матеріальних цінностей з бюджетів та державних цільових фондів.

Державна фінансова інспекція зобов'язана контролювати правильність визначення потреби в бюджетних коштах та взяттям зобов'язань, ефективне використання коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності крім міністерств та інших органах виконавчої влади у фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування, підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували у періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, а також державних фондів і фондів загальнообов'язкового державного, та контролювати процес дотримання законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо державного і місцевих бюджетів.

Державна фінансова інспекція має право самостійно реагувати на депутатські запити і звернення громадян. При проведенні перевірки органів місцевого самоврядування контролюючі органи мають:

- відстежити рівень дотримання порядку проходження бюджетних коштів від поточного рахунку місцевого бюджету основного рівня території (обласного, районного, міського) та рахунків з обліку коштів державного та місцевого бюджетів в органах Державного казначейства через основних розпорядників коштів на фінансування заходів, передбачених показниками видаткової частини відповідного бюджету, а також установити, чи за цільовим призначенням правильно і ефективно витрачалися кошти, виділені з бюджетів усіх рівнів;

- перевірити правильність формування та використання коштів від надходжень, які мають цільове призначення, у тому числі кошти цільових фондів, утворених за рішеннями органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, а також власних надходжень бюджетних установ;

- оцінити стан збереження та ефективність використання державного і комунального майна, інших матеріальних і нематеріальних активів установами, підприємствами та організаціями, що отримують кошти з бюджетів різних рівнів, а також виконання вимог законодавства щодо операцій із необоротними активами, які складають матеріальну основу місцевого самоврядування та балансо-утримувачами яких є підприємства і організації, що не фінансуються з бюджету.

Як правило, перевірка місцевих бюджетів проводиться в плановому порядку контролюючими органами центрального та територіального рівня, у разі потреби – спільно з іншими органами державного фінансового контролю залежно від рівня місцевого бюджету. Планові виїзні ревізії проводяться

відповідно до планів контрольно-ревізійної роботи, затверджених в установленому порядку, позапланові виїзні ревізії – за наявності підстав, визначених законодавством.

Разом з тим сьогодні вимагає вироблення нових підходів до здійснення державного фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів. Так, Концепція реформування місцевих бюджетів, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України 23 травня 2007 р., передбачає, що підвищення ефективності управління коштами місцевих бюджетів і посилення контролю і відповідальності за дотриманням бюджетного законодавства має здійснюватися шляхом:

- надання органам місцевого самоврядування методичної та консультаційної допомоги з питань реформування місцевих бюджетів;
- удосконалення процедури фінансового контролю за дотриманням бюджетного законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу його учасниками відповідно до повноважень, визначених законодавством, забезпеченням економного та ефективного управління бюджетними коштами відповідно до встановлених напрямів їх використання;
- запровадження механізму моніторингу та оцінки ефективності здійснення органами місцевого самоврядування їх повноважень, підвищення відповідальності за здійснення таких повноважень;
- розроблення системи моніторингу результатів роботи органів місцевого самоврядування в умовах реформування місцевих бюджетів;
- запровадження системи щорічної рейтингової оцінки результатів роботи органів місцевого самоврядування з управління бюджетними коштами;
- удосконалення процедури здійснення внутрішнього фінансового контролю в бюджетних установах;
- активізація роботи органів місцевого самоврядування, спрямованої на підвищення ефективності використання бюджетних коштів (оптимізація мережі бюджетних установ, застосування дієвих методів економії бюджетних коштів тощо) [6].

На сьогодні стан фінансової бази місцевого самоврядування в Україні є вкрай незадовільним. Низка проблем формування фінансово-матеріальної бази місцевого самоврядування ще чекає свого вирішення. Зазначимо, саме цим проблемам приділяється найбільша увага з усіх економічних проблем, зосереджених на цьому рівні управління. Усі інші економічні проблеми (питання ринкових перетворень, проблеми розвитку промисловості в урбанізованих системах, проблеми стимулювання розвитку підприємницької діяльності, проблеми створення ринку землі у містах, проблеми забезпечення інноваційних процесів у системах управління територіальними утвореннями – селами, містами, проблеми розвитку ринку муніципальних паперів тощо) не можуть бути розв'язані без вирішення проблем фінансової і матеріальної бази місцевого самоврядування. Але найголовнішим є те, що слабка фінансова і матеріальна основа органів місцевого самоврядування не дозволяє їм займатися вирішенням повсякденних клопотів людей, забезпеченням їх нагальних потреб.

Діючі нині принципи формування і виконання бюджету територіальних одиниць місцевого самоврядування не дають підстав для оптимізму: існуюча в Україні бюджетна система, на жаль, не може забезпечити органам місцевого самоврядування належної фінансової автономії. У цій сфері сформувалася низка гострих і надзвичайно складних для розв'язання проблем. При цьому зазначимо, що відсутність чіткої раціональної системи місцевих бюджетів означає відсутність демократичного устрою в Україні. У науковій літературі неодноразово наголошувалося, що визначений урядовими документами перелік можливих місцевих податків і зборів не може суттєво впливати на доходи органів самоврядування. Не випадково голови територіальних громад, представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування наполягають на законодавчому закріпленні за місцевим самоврядуванням конкретних статей надходжень до бюджетів.

При цьому зазначимо, що в умовах існуючої податкової системи, яка базується на податку з прибутку, податку на додану вартість та акцизному податку, найбільш реальним є податок на доходи фізичних осіб та податок на нерухоме майно відмінне від земельної ділянки (справляння якого передбачено з 1 липня 2012 р.). Хоча світовий досвід показує, що при використанні аргументованого підходу податок на нерухомість є вагомим статтею дохідної частини місцевих бюджетів. Він забезпечує до 95 % надходжень до місцевих бюджетів у Нідерландах, 81 % – у Канаді, 52 % – у Франції, від 10 до 70 % – у США [7].

Зазначимо, що прийнятий 8 липня 2011 р. новий Бюджетний кодекс України так і не розв'язав усіх проблем у вказаній сфері.

Таким чином, державний контроль є необхідною й неминучою умовою ефективного функціонування економічної системи будь-якої держави. Однією зі складових такого контролю виступає державний фінансовий контроль, тобто встановлена фінансово-правовими нормами система здійснюваних органами публічної влади контрольних заходів, спрямованих на моніторинг і забезпечення дотримання узаконених інтересів держави у фінансовій сфері. У цьому зв'язку слід невідкладно впорядкувати норми щодо повноважень та відповідальності органів, уповноважених державою на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства на рівні бюджетів місцевого самоврядування, визначення видів бюджетних правопорушень залежно від стадії бюджетного процесу, заходів впливу та процедур їх застосування у разі вчинення бюджетних правопорушень учасниками бюджетного процесу.

Система державного фінансового контролю, яка побудована в Україні, не забезпечує належного рівня фінансово-бюджетної дисципліни як загалом у державі, так і на регіональному рівні зокрема. Це є наслідком низки проблем, які створюють тенденції до зростання кількості та обсягів основних фінансових порушень. Серед основних недоліків можна виокремити такі: слабка взаємодія Державної фінансової служби з правоохоронними та судовими органами, низький рівень дієвості механізму адміністративних стягнень тощо.

Тому у висвітленні українських перспектив створення сприятливих умов для забезпечення стабільності бюджетної системи на рівні місцевого

самоврядування рекомендуємо створити привабливий інвестиційний клімат, який сприятиме більш прискореному розвитку громад та створенню відповідних економічних умов, сприятимет: підвищенню конкурентоспроможності регіонів.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. – № 2456-VI. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print1329896557051809>
3. Про Положення про Головне контрольно-ревізійне управління України : Указ Президента України від 28 листопада 2000 р. № 1265. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1265/2000/ed20110423>.
4. Про Положення про Державну фінансову інспекцію України : Указ Президента України від 23 квітня 2011 р. № 499/2011. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/499/2011>
5. Про затвердження Порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів : постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 р. № 207 // Урядовий кур'єр. – 2003. – № 42.
6. Концепція реформування місцевих бюджетів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 308-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/308-2007-%D1%80>.
7. *Попадюк Н.* Податок на нерухомість: реалії та перспективи / Н. Попадюк // Юридичний журнал. – 2007. – № 12. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2837>.

Надійшла до редколегії 27.06.2012 р.