

Електронне наукове фахове видання "Ефективна економіка" включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (Наказ Міністерства освіти і науки України від 29.12.2014 № 1528)

Ефективна
ЕКОНОМІКА

Дніпропетровський державний
аграрно-економічний університет



№ 3, 2016

[Назад](#)

[Головна](#)

0 0 0 0 0 0 2 2

УДК 336.1(045)

*Н. Д. Собкова,
асистент кафедри фінансів та кредиту,
Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича, м. Чернівці*

ДЕТЕРМІНАНТИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

*N. D. Sobkova,
The Yuriy Fedkovych National University of Chernivtsi, Chernivtsi*

DETERMINANTS OF STATE FINANCIAL CONTROL OF LOCAL BUDGETS IN THE FINANCIAL DECENTRALIZATION

У статті розглянуто детермінанти розвитку державного фінансового контролю місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації. Систематизовано напрями досліджень ефективності державного фінансового контролю фінансових ресурсів як інструменту їх збільшення та впливу на фінансову стабільність розвитку місцевих бюджетів. Основні недоліки діючої системи державного фінансового контролю в Україні згруповано у трьох основних напрямках: законодавчого організаційного та методологічного характеру. Визначено, що стратегічні напрями розвитку державного фінансового контролю повинні охоплювати організаційні та нормативно-правові зміни щодо: розробки стратегії системи державного фінансового контролю, подальшого розвитку теоретико-методологічних засад цілісності системи державного фінансового контролю, інституційного розвитку державних фінансів, гармонізації чинного нормативно-правового середовища, стандартизації системи державного фінансового контролю у відповідності до міжнародних стандартів у зв'язку з глобалізацією економіки, створення в усіх адміністративно-територіальних одиницях України регіональних контрольних палат з достатньо потужним апаратом працівників, створення вищим органом контролю єдиної для всіх органів контролю інтегрованої бази даних тощо.

The article under discussion examines the determinants of the state financial control organization of local budgets under the conditions of financial decentralization. The trends of efficient state financial control over various financial resources (as an effective means of their ever growing impact on the financial stability of local budgets) have been systemized in the article as well. The basic disadvantages of the current system of the state financial control in Ukraine have been grouped into three principal directions: legislative, organizational and methodological. The author of the article has determined that all the strategic directions of the state financial control promotion are to cover certain organizational and normative-legal changes concerning: the strategy elaboration of the state financial control system; the further promotion of theoretical and methodological fundamentals of the unity of the state financial control system; the institutional promotion of the state finance, updating the present-day normative-legal environment, standardizing the state financial control system in compliance with the international requirements. The latter is to be done with reference to economy globalization that arouses the necessity of establishing the regional control chambers in all administrative areas of Ukraine.

Ключові слова: державний фінансовий контроль, фінансова децентралізація, ефективність фінансового контролю, фінансові ресурси держави.

Key words: state financial control, financial decentralization, financial control efficiency, state financial resources.

Постановка проблеми. Негативні тенденції зростання незаконного, нецільового використання бюджетних коштів та інших бюджетних правопорушень на місцевому рівні свідчать про недосконалість системи державного фінансового контролю та системи відповідальності за недотримання вимог і правил у бюджетній сфері. Звітні показники, що характеризують фінансово-бюджетну дисципліну, останніми роками доводять неспроможність існуючої системи фінансового контролю ефективно здійснювати функції державного контролю в цілому у державі та на місцевому рівнях.

Чинна система державного фінансового контролю в Україні не дозволяє чітко відслідковувати законність та відповідність цільового спрямування бюджетних коштів, що й спонукає суб'єктів господарювання та «регіональних еліт» до їх незаконного отримання та нецільового використання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій та виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. На сьогоднішній день вітчизняними науковцями приділяється достатньо уваги проблемам розвитку державного фінансового контролю, так О.Д. Василюком, В.В. Гулько, І.В. Басанцовим, С.В. Калюгою, І.Б. Стефанюком, Ю.Б. Слободяником розглядаються теоретичні аспекти державного фінансового контролю, загальні проблеми удосконалення системи в цілому або внутрішнього контролю зокрема. Дослідженням питань організації фінансового контролю фінансових ресурсів присвячені праці вітчизняних учених: М.Т. Білухи, Ф.Ф. Бутинця, Н.Г. Виговської, М.М. Голована, І.В. Грицюка, С.В. Калюги, М.Г. Чумаченка, В.О. Шевчука. Однак стратегічні детермінанти розвитку державного фінансового контролю місцевих бюджетів, що формують нову філософію контролю направлену на взаємодію регіональних органів з органами фінансового контролю науковцями недостатньо досліджено.

Мета статті. Дослідити детермінанти розвитку ефективного державного фінансового контролю, що сприятиме економічності та стабільності місцевих

бюджетів в умовах фінансової децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Удосконалення системи державного фінансового контролю за рухом коштів місцевого самоврядування і пошук резервів їх збільшення є надзвичайно важливими проблемами у сучасних умовах спрямованих на децентралізацію державної влади в Україні. Але протягом останніх років, на жаль, спостерігається негативна тенденція до зменшення частки власних надходжень у структурі доходів місцевих бюджетів і, як результат, збільшення обсягів дотацій. Зрозуміло, що недостатність власних стабільних доходів не сприяє підвищенню фінансової самостійності та суттєво обмежує вплив місцевих органів влади на соціально-економічний розвиток територій. Тому розширення та оптимізація джерел наповнення місцевих бюджетів і належний державний фінансовий контроль за формуванням та використанням бюджетних коштів є вкрай актуальним завданням, вирішення якого сприятиме як підвищенню рівня фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, так і якісному виконанню покладених на них завдань та функцій.

Фінансова децентралізація вважається найефективнішою формою управління бюджетними коштами на місцях. Її основою є принцип зменшення ступеня впливу центру на розвиток регіонів і регіональної економіки зокрема. Фінансова децентралізація передбачає процес розподілу функцій та повноважень, а також фінансових ресурсів і відповідальності між центральним та місцевими рівнями управління.

Нині держава, на жаль, не надала реальної оцінки фактичного стану справ з фінансово-бюджетною дисципліною в Україні. Посилення контрольних заходів, навпаки призвело до значного збільшення обсягів виявлених фінансових порушень, що певною мірою засвідчило приховані «резерви» порушень. Якщо й надалі спостерігатимуться такі темпи обсягів фінансово-бюджетних порушень, то, на нашу думку, створюється реальна загроза дестабілізації бюджетного процесу. Зокрема це може призвести до невиконання бюджетних надходжень на загальнодержавному та місцевому рівнях, значного збільшення бюджетної заборгованості, переливання бюджетних коштів з напрямів підтримки важливих для суспільства держаних цільових програм до різного роду сумнівних проектів розвитку. Чинна система державного фінансового контролю в Україні не дозволяє відслідковувати законність та відповідність спрямування бюджетних коштів на видатки розвитку, що й спонукає суб'єктів господарювання та «регіональних еліт» до їх незаконного отримання та нецільового використання.

Слід зазначити, що в умовах децентралізації роль державного фінансового контролю місцевих бюджетів полягатиме не тільки в комплексній оцінці сфери фінансів, роботи територіальних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо їх спроможності забезпечити регіон коштами, а у виявленні додаткових джерел наповнення місцевого бюджету за рахунок прийняття управлінських рішень, що сприятимуть ефективності контролю процесів формування та використання ресурсів місцевих бюджетів.

Систематизувавши дослідження науковців щодо недоліків діючої системи державного фінансового контролю місцевих бюджетів, можна виділити проблеми законодавчого, організаційного та методологічного характеру.

До недоліків законодавчого характеру можна віднести недостатнє законодавче забезпечення формування в державі цілісної системи державного фінансового контролю. Це стосується переліку органів і суб'єктів, яким делеговано право на здійснення контрольних процедур, а також статусу, функцій і повноважень органів і суб'єктів державного фінансового контролю, їх взаємовідносин і підзвітності. На сьогодні в країні відсутня досконала законодавча база функціонування органів державного фінансового контролю. В Україні налічується більш ніж 170 законів та інших законодавчо-нормативних актів, в яких тією чи іншою мірою регламентується контрольна діяльність. Однак ці нормативні акти часто не тільки не роз'яснюють і не спрощують взаємовідносини між органами контролю та об'єктами контролю (у чому їх пряме призначення), а навпаки – вносять елементи шпунтового ускладнення, дезорганізації та плутанини. До того ж вони охоплюють не всі галузі економічної діяльності, залишають їх взагалі поза контролем з боку державних органів влади, що створює загрозу економічній безпеці України [1].

На регіональному та місцевому рівнях державним органам контролю також відводиться не менш важлива роль у здійсненні державного фінансового контролю, однак на практиці вони діють, як і центральні органи, вкрай неефективно, а то й з порушенням нормативних актів.

Організаційними недоліками можна вважати нерезалізованість наданих органам державного фінансового контролю повноважень з організації і здійснення контролю. На сьогоднішній день органи зовнішнього та внутрішнього державного фінансового контролю в багатьох випадках дублюють функції один одного, зокрема при проведенні фінансового аудиту та аудиту ефективності на тих самих установах. Між існуючими контролюючими органами немає належної координації та єдиної інформаційної бази. Це суттєво зменшує ефективність державного фінансового контролю. Зараз вже не достатньо контролювати тільки питання фінансової дисципліни, використання коштів за цільовим призначенням та в установленні обсягах, необхідно визначити результативність вкладених ресурсів за тим чи іншим показником та не просто усувати порушення, а попереджати і недопускати їх. Тобто, на нашу думку, назріла необхідність в перегляді завдань та цілей контролю цих установ.

Основним недоліком методологічного характеру є відсутність єдиного бачення методології фінансового контролю. В науковій економічній літературі теоретичне обґрунтування форм і методів (прийомів) контролю або відсутнє, або висвітлюється непослідовно і по-різному. У ряді джерел методи контролю зміщуються з його формами. За основу класифікації контролю на форми автори беруть різні критерії. Наприклад, в основу класифікації Белобжецьким І.А. [3] покладено обсяг і глибину охоплення різних сторін діяльності, в результаті він виділяє такі форми контролю, як ревізія, тематична перевірка (обстеження), рахункова перевірка звітності. У той же час Вознесенський Е.А [5] формами контролю вважає окремі прояви його змісту залежно від часу вчинення дій і тому розподіляє контроль попередній і наступний. Бугинець Ф.Ф. [4] вважає формою контролю зовнішнє вираження конкретних дій, що здійснюється суб'єктами контролю. у зв'язку з цим, на його думку, за формами здійснення контроль розподіляється на кількісний, якісний і вартісний. Білуха М.Т. [2] за організаційними формами контроль поділяє на державний, муніципальний і контроль власника (внутрішньо системний і внутрішньогосподарський). За періодичністю здійснення він виділяє попередній, оперативний (поточний) і заключний (ретроспективний) контроль, а за формами здійснення – превентивні, поточні, тематичні перевірки і ревізії. До методів Білуха М.Т. [2] відносить загальнонаукові методи, такі як аналіз, синтез, індукцію і дедукцію, моделювання і аналогію, абстрагування і конкретизацію, системний аналіз, функціонально-вартісний аналіз. Проаналізувавши підходи щодо визначення даних понять, деякі автори вважають, що форма державного фінансового контролю безпосередньо пов'язана зі способом вираження його змісту та внутрішньою організацією, яка модифікується зі змінами змісту. Одночасно форма активно впливає на зміст, залежно від того, наскільки вона йому відповідає. Відповідно, під методом розуміють спосіб теоретичного дослідження або практичного здійснення.

Ми поділяємо думку науковців які виділяють три складові методологічної сутності форм контролю:

- 1) обґрунтування застосування методу контролю, тобто обґрунтування можливості й доцільності дослідження об'єкта контролю відповідним методом;
- 2) досягнення цілей контролю – залежно від того, що ми хочемо досягти (виявити недоліки, оцінити результати, вдосконалити діяльність), вибираємо метод контролю як сукупність найефективніших прийомів контролю на певний момент;
- 3) узгодження і реалізація результатів контролю, що є заключними процедурами контролю в межах відведеного на контрольний захід часу, передумовою яких є цілі і результати контролю [9].

Відповідно до окреслених недоліків, особливо в умовах розвитку фінансової децентралізації, назріває необхідність вдосконалення законодавчого, організаційного та методологічного забезпечення державного фінансового контролю місцевих бюджетів.

Напрями вдосконалення системи державного фінансового контролю полягають у гармонійному поєднанні усіх складових елементів та усуненні диспропорцій і деформацій у системі державного фінансового контролю [6].

Основні заходи щодо вдосконалення системи державного фінансового контролю в Україні повинні здійснюватися як в довгостроковому періоді на основі врахування стратегії розвитку фінансової системи в Україні, так і в поточній діяльності контролюючих органів.

Стратегічні напрями розвитку системи державного фінансового контролю в умовах фінансової децентралізації повинні охоплювати організаційні та нормативно-правові зміни щодо:

- розробки стратегії системи державного фінансового контролю шляхом перетворення сучасних наукових здобутків теоретико-методологічного дослідження системи державного фінансового контролю на інституційні засади державних фінансів для гармонізації чинного нормативно-правового середовища;
- подальшого розвитку теоретико-методологічних засад цілісності системи державного фінансового контролю шляхом визначення її формотворчих елементів і структурних зв'язків та ієрархічних сполучень між ними;
- інституційного розвитку державних фінансів, що полягає в гармонізації чинного нормативно-правового середовища;
- стандартизації системи державного фінансового контролю у відповідності до міжнародних стандартів у зв'язку з глобалізацією економіки та переходом на міжнародні стандарти обліку та звітності, формування системи єдиних процедур контролю для зовнішнього і внутрішнього державного (регіонального) контролю [8];
- створення в усіх адміністративно-територіальних одиницях України регіональних контрольних палат з достатньо потужним апаратом працівників, з метою проведення зовнішнього (незалежного від місцевої влади) експертно-аналітичного контролю проектів відповідних бюджетів, інших нормативних актів, які регламентують використання бюджетних коштів [1];

– створення вищим органом контролю єдиної для всіх органів контролю інтегрованої бази даних, пов'язаної з паспортизацією результатів контрольних заходів.

В діяльності органів державного фінансового контролю слід вдосконалити такі напрями роботи:

1. Ширше впроваджувати ризикорієнтований підхід проведення дистанційного аудиту бюджетної ефективності, що спрямований на організацію фінансового контролю не за всіма об'єктами, а за найбільш ризикованими. При цьому ступінь ризикованості визначається параметром бюджетної репутації та є динамічним і має накопичувальну економічну основу.

2. З метою здійснення математичної оцінки ефективності діяльності бюджетних установ в усіх сферах доцільно впровадити інтегральний показник ефективності діяльності бюджетних установ. Реалізація розрахунку даного показника в динамічних часових періодах дасть змогу виявити ефективність прийнятих управлінських рішень щодо усунення існуючих недоліків в системі державного фінансового контролю на рівні окремої бюджетної установи.

3. Посилення кадрового складу органів фінансового контролю, розроблення навчальних програм та програм сертифікації працівників за міжнародними зразками. Поряд з цим необхідним є підвищення етично-морального рівня та професійної кваліфікації державних службовців, які працюють у бюджетній сфері (в тому числі розширення застосування сучасних методів стимулювання та покарання відповідно до європейської практики, а також реалізація принципу безперервності у навчанні державних службовців).

4. Важливим фактором забезпечення ефективності внутрішнього фінансового контролю є незалежність експерта. Оцінюючи ефективність використання бюджетних коштів він повинен мати можливість вже на етапі прийняття управлінського рішення вказати на ймовірні фінансові наслідки [7].

5. Покращання матеріально-технічного і фінансового забезпечення функціонування системи державного фінансового контролю.

6. Врегулювання питання належного відшкодування фінансових ресурсів за вчинені фінансові порушення, в тому числі за розтрату державних коштів.

7. Задля посилення в Україні результативності державного фінансового контролю необхідно активізувати співробітництво з міжнародними спеціалізованими організаціями в цій сфері, запозичуючи й адаптуючи кращі світові напрацювання.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, система державного фінансового контролю місцевих бюджетів, що сьогодні склалася в Україні, не відповідає вимогам сучасності. Існування розрізненості та неузгодженостей в тлумаченні чисельних нормативно-правових актів, що регулюють систему державного фінансового контролю, відсутність її цілісності, єдиного інформаційного простору знижує ефективність самого контролю, та не дозволяє державі оперативно й дієво реагувати на новітні тенденції, впливати на економіку в цілому.

Суттєвим недоліком сучасної системи державного фінансового контролю України є недосконале законодавство та відсутність базового закону про фінансовий контроль, що чітко формулював би поняття, сутність, форми, види, методи фінансового контролю, в тому числі розмежування повноважень між суб'єктами контрольної діяльності.

Отже, ефективність державного фінансового контролю може бути забезпечена, якщо зовнішній та внутрішній контроль будуть своєчасними та об'єктивними, чітко регламентованими, орієнтованими на кінцевий результат, що забезпечить виконання визначених завдань та досягнення цілей соціально-економічного розвитку. Важливе місце при цьому займає формування інституційного забезпечення, встановлення правового статусу інституцій, чітке визначення прав і обов'язків, методів і форм контрольних заходів у сфері управління державним фінансами. На нашу думку, слід базуватися на принципі фінансової децентралізації системи державного фінансового контролю місцевих бюджетів, яка б відповідала сучасним запитам і сприяла стабільному зростанню економіки України та її регіонів. Треба чітко визначити роль і місце держави й органів місцевого самоврядування у цій сфері, зокрема розмежувати компетенції між усіма рівнями влади одночасно, визначивши функціональні повноваження органів державної влади й місцевого самоврядування, у тому числі обласних та районних рад, виключаючи їх дублювання. З огляду на це необхідно визначитися щодо стратегії державного фінансового контролю місцевих, етапів її впровадження на середньо- та довгострокову перспективу.

Література.

- Басанцов І.В. Стратегічні напрями розвитку системи державного фінансового контролю / І.В. Басанцов // Механізм регулювання економіки. – 2011. – № 1. – С. 164-171.
- Білуха М.Т. Фінансовий контроль: теорія, ревізія, аудит : підручник / М.Т. Білуха, М.Г. Дмитренко, Т.В. Микитенко / . – Вид. 2-ге, перероб. і доп. – К.: Укр. акад. оригінальних ідей, 2006. – 888 с.
- Белобжецкий И.А. Финансовый контроль и новый хозяйственный механизм / И.А. Белобжецкий. – М.: Финансы и статистика, 1999. – 256 с.
- Бутинець Ф.Ф. Контроль і ревізія : підручник /Ф.Ф. Бутинець, Н.Г. Виговська, Н.М. Малюга, Н.І. Петренко. – 3-тє вид., доп. і перероб. – Житомир: Рута, 2002. – 544 с.
- Вознесенский Э. А. Финансовый контроль в СССР / Э.А.Вознесенский. – М. : «Юридическая литература», 1973. – 135 с.
- Іваницька О.М. Теорія нового державного менеджменту та її застосування при модернізації державного фінансового контролю / О.М. Іваницька, І.Ю. Чумакова // Фінанси України. – 2011. – №5. – С. 68-77.
- Корень Н.В. Концептуальні засади формування системи державного фінансового контролю в умовах економічних реформ / Н.В. Корень // Формування ринкових відносин в Україні. – 2012. – № 8. – С. 21-25.
- Овсянников Л.Н. Государственный финансовый контроль: учреждения и возможности / Л.Н. Овсянников // Финансы. – 2012. – №6. – С. 53-57.
- Стефанюк І.Б. Метод і форма державного фінансового контролю: сутність і методологічні відмінності / І.Б. Стефанюк // Фінансовий контроль, 2010. – № 3 (56). – С.24-28

References.

- Basantsov I.V. (2011), "The strategic directions of development of the state financial control", *Mekhanizm rehulyuvannya ekonomiky*, vol. 1, pp. 164-171.
- Belukha M.T., Dimitrenko M.G., Mikitenko T.V. (2006) *Finansovyy kontrol': teoriya, reviziya, audit : pidruchnyk* [Financial control: Theory, audit, Audit: textbook], 2nd ed, Ukr. akad. oryhinal'nykh idey, Kyiv, Ukraine.
- Belobzhetsky I.A. (1999) *Finansovyy kontrol' y noviy khozyaystvennyy mekhanizm* [Financial control and new economic mechanism], Fynansy i statystyka, Moskva, Rosiya.
- Butynets F.F., Vygovska N.G., Malyuga N.M., Petrenko N.I. (2002) *Kontrol' i reviziya: pidruchnyk* [Monitoring and auditing: manual], 3rd ed., Ruta, Zhytomyr, Ukrayina
- Voznesensky E.A. (1973), *Finansovyy kontrol' v SSSR* [Financial Control in the USSR], Yurydycheskaya lyteratura, Moskva, Rosiya.
- Ivanyska O.M., Chumakov I.Y. (2011), "New Public Management Theory and its application in the modernization of public financial control", *Finansy Ukrayiny*, vol. 5, pp. 68-77.
- Koren N.V. (2012), "Conceptual bases of formation of system of financial control in terms of economic reform", *Formuvannya rynkovykh vidnosyn v Ukrayini*, vol. 8., pp. 21-25.
- Ovsyannikov L.N. (2012) "State financial control: the establishment and the possibility", *Finansy*, vol.6, pp. 53-57.
- Stefaniuk I.B. (2010), "The method and form of financial control: the nature and methodological differences", *Finansovyy kontrol'*, vol.3 (56), pp. 24-28.

Стаття надійшла до редакції 19.03.2016 р.