

## ТЕОРИТИЧНІ ОСНОВИ ЗДІЙСНЕННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОНАННЯМ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Покатаєв П.С.

Класичний приватний університет

Розглянуто порядок здійснення фінансового контролю за витратами з місцевих бюджетів. Виділено основну мету здійснення державного фінансового контролю. Фінансовий контроль в системі місцевого самоврядування поділено на чотири етапи. Встановлено типові порушення, які мають місце при виконанні місцевих бюджетів. Надамо рекомендації щодо мінімізації порушень фінансової дисципліни у виконанні видаткової частини місцевих бюджетів.

**Ключові слова:** фінансовий контроль, місцеве самоврядування, виконання місцевих бюджетів, фінансова дисципліна.

**Постановка проблеми.** 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, що саме цим проблемам приділяється найбільша увага з усіх економічних проблем, зосереджених на цьому рівні управління. Інші економічні проблеми (питання ринкових перетворень, проблеми розвитку промисловості в урбанізованих системах, проблеми стимулювання розвитку підприємницької діяльності, проблеми створення ринку землі в 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 дає їм змоги займатися вирішенням повсякденних клопотів людей, забезпеченням їх нагальних потреб. До того ж, слабка фінансова основа виражається ще й у наявності фактів нецільового використання бюджетних коштів, розкрадання останніх, та неефективного розподілення їх розпорядників, що обумовлює необхідність посилення контролю за їх використанням.

**Аналіз останніх публікацій.** Останнім часом до проблеми державного контролю за використанням коштів місцевого самоврядування зверталися українські вчені, зокрема: Л. Грицак, Л. Гуцаленко, В. Дерій, М. Карлін, М. Коцупатрій, І. Лопушинський, А. Монаєнко, О. Солонтей, А. Странніков та закордонні: Н. Боброва, С. Купрєєва, В. Лучин, А. Панарін, В. Румянцева, В. Чиркин, – в цих працях розглянута структура органів державного фінансового контролю, закріплені за ними повноваження, проблемні питання здійснення контролю за виконанням місцевих бюджетів, тощо. Але, з огляду на постійно зростаючу кількість порушень у сфері фінансової дисципліни, можна зробити висновки про недостатню розробку цього питання, що послужило приводом для написання статті.

**Метою статті** є дослідження особливостей здійснення фінансового контролю за видатками місцевих бюджетів.

**Виклад основного матеріалу.** Фінансовий контроль в системі місцевого самоврядування можна визначити як комплексну і цілеспрямовану фінансову діяльність органів фінансового контролю місцевих рад або їх підрозділів чи представників, а також посадових осіб, уповноважених здійснювати контроль щодо законності, ефективного та цільового формування, розподілу і використання коштів місцевих бюджетів та комунального майна, що базується на положеннях актів чинного законодавства України.

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.

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 та за кредити, отримані під гарантії Кабінету Міністрів України.

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) ужиття заходів з метою запобігання таким порушенням у майбутньому.

Завданням державного фінансового контролю є забезпечення законності, ефективності, фінансової дисципліни й 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 доку-

ментів у майбутньому. Інформаційна функція – це коли одержана під час проведення контролю інформація є підставою для прийняття адекватних рішень і проведення коригувальних 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 у:

- закріпленні законності й демократії в суспільстві;
- запобіганні правопорушенням і зловживанням;
- виявленні порушень і відхилень від вимог чинного законодавства й обґрунтуванні 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 перевірки, 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.

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 запобігання можливим порушенням.

Крім того, до її повноважень належить 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 в бюджетному процесі);

– веденням бухгалтерського обліку, а також складанням фінансової і бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та 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 широке коло повноважень. Так, вона має право здійснення фінансового контролю за діяльністю суб'єктів господарської діяльності незалежно від форми власності, які не зараховані законодавством до підконтрольних установ, за рішенням суду, винесеним на підставі подання прокурора або слідчого для забезпечення розслідування кримінальної справи (п. 1 ст. 4 [1]), тоді як попередній орган мав право контролювати лише використання та збереження коштів і матеріальних цінностей з бюджетів та державних цільових фондів.

До того ж, Державна фінансова інспекція зобов'язана контролювати правильність визначення потреби в бюджетних коштах та взяття зобов'язань, ефективне використання коштів і майна, стан і достовірність бухгалтерського обліку і фінансової звітності, крім міністерств та інших органів виконавчої влади, у фондах загальнооб'язкового державного соціального страхування, підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували в періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, а також державних фондів та контролювати процес дотримання законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо державного і місцевих бюджетів [1].

Як правило, перевірка місцевих бюджетів проводиться в плановому порядку контрольними 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 місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р., передбачає, що створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень повинно здійснюватися наступним чином [2]:

– надання власних повноважень органам місцевого самоврядування щодо встановлення податків та зборів, які справляються на їх адміністративно-територіальній одиниці, зокрема стосовно податкових ставок, податкових пільг, визначення об'єктів оподаткування, тощо. Недопущення надання іншими органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади податкових пільг, які зменшують власні доходи місцевих бюджетів.

– закріплення за місцевими бюджетами частини коштів, що надходять від сплати податку на прибуток новостворених юридичних осіб, протягом п'яти років від дати інвестування в юридичну особу;

– надання органам місцевого самоврядування доступу до залучення кредитних ресурсів для інвестиційного розвитку шляхом спрощення процедур погодження запозичень і місцевих гарантій та

збалансування їх із способами державного контролю, спрямованого на запобігання банкрутству об'єктів права комунальної власності;

- визначення матеріальною основою місцевого самоврядування майна, зокрема землі, що перебуває у власності територіальних громад сіл, селищ, міст;

- підвищення прозорості та ефективності використання бюджетних коштів шляхом запровадження програмно-цільового методу для всіх місцевих бюджетів.

Умовно фінансовий контроль в системі місцевого самоврядування можна поділити на чотири етапи, які передбачають:

1. Перевірку наданих документів на відповідність даним мережі, розпорядникам річного розпису бюджетів, обсягам відкритих з початку року асигнувань, правильності застосування кодів економічної класифікації видатків бюджетів.

2. Перевірку підстав для обліку зобов'язань: правильність укладання договорів на відповідність типовим; передбачення умов для розрахунків; наявність звіту про фінансову закупівлю.

3. Відкриття в установлені терміни асигнувань головним розпорядником коштів за захищеними статтями видатків відповідно до помісячних розписів, що здійснюється Державною казначейською службою відповідно до узгоджених з Міністерством фінансів України пропозицій. Після отримання розподілів на відкриття асигнувань у розрізі розпорядників, одержувачів бюджетних коштів та кодів економічної класифікації видатків за територіями здійснюється їх перевірка на відповідність узгодженим пропозиціям та проводиться відображення за рахунками бухгалтерського обліку.

4. Здійснюється перевірка платіжного доручення розпорядника чи одержувача бюджетних коштів щодо: наявності відповідної суми відкритих асигнувань на рахунку по державному бюджету; наявності належної суми залишків коштів на рахунку по місцевих бюджетах; наявності коштів на рахунках з обліку власних коштів бюджетних установ та правильності заповнення платіжного доучення, за яким буде здійснюватися перерахування [3].

Серед типових порушень, що мають місце при виконанні місцевих бюджетів можна виділити:

- планування та здійснення видатків, не віднесені, згідно з вимогами ст. 88–91 Бюджетного кодексу України, до видатків, що здійснюються з місцевих бюджетів відповідного рівня;

- порушення норм бюджетного законодавства щодо формування й використання коштів резервного фонду;

- порушення питань щодо закупівель товарів, сплати за роботи чи послуги за кошти місцевих бю-

джетів (завищення вартості й обсягів виконаних робіт, реконструкції чи модернізації основних фондів);

- недотримання законодавства з питань оплати праці;

- порушення норм Бюджетного кодексу України стосовно віднесення окремих видів доходів до місцевих бюджетів відповідного рівня.

**Висновки.** Для мінімізації порушень фінансової дисципліни у виконанні видаткової частини місцевих бюджетів доцільно здійснити наступні заходи:

- провести аналіз формування показників місцевого бюджету, у тому числі за бюджетними галузями та за кодами економічної класифікації видатків бюджету, на заходи, що не передбачені розрахунковими показниками Мінфіну, на предмет відповідності виділених асигнувань потребам;

- проаналізувати пропорційність забезпечення асигнуваннями головних розпорядників коштів місцевого бюджету, стан погашення наданих кредитів, обґрунтування напрямів витрачання коштів резервного фонду. На прикладі конкретних головних розпорядників бюджетних коштів доцільно провести аналіз критеріїв розподілу та забезпеченості різних установ у межах галузі бюджетними ресурсами, пропорційності розподілу коштів між установами;

- проаналізувати потреби та стан надходження дотацій і субвенцій з державного бюджету, надання та погашення короткотермінових позичок, надання дотацій і субвенцій місцевим бюджетам нижчих рівнів, стану взаємних розрахунків з бюджетами нижчого рівня;

- проаналізувати стан дебіторської та кредиторської заборгованості бюджетних установ, в тому числі і не бюджетної, в розрізі головних розпорядників бюджетних коштів та кодів економічної класифікації видатків бюджету, стан претензійної роботи щодо зменшення обсягів дебіторської заборгованості, наявність випадків її списання;

- визначити, чи існували можливості спрямування видатків спеціального фонду бюджету на покриття зобов'язань, взятих за загальним фондом бюджету, чи здійснювалось таке спрямування;

- здійснити аналіз забезпечення органом місцевого самоврядування незмінності призначень за захищеними статтями видатків місцевого бюджету;

- визначити причини утворення вільних залишків коштів на рахунках бюджету та проаналізувати напрями їх використання в наступному бюджетному році;

- проаналізувати доцільність надання коштів на кредитування підприємницької діяльності та інші не першочергові видатки;

- розглянути питання вдосконалення мережі бюджетних установ, які забезпечують надання основних соціальних послуг.

### Список літератури:

1. Про Положення про Державну фінансову інспекцію України [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 23 квітня 2011 р. № 499/2011. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/499/2011>
2. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%080>
3. Деркач М. І. Напрями підвищення ефективності казначейського контролю [Електронний ресурс] / М. І. Деркач, Л. С. Дейкало, А. Ю. Чубак // Вісник Дніпропетровської державної фінансової академії. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Vddfa/2012\\_1/Derkach.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vddfa/2012_1/Derkach.pdf)

**Покатаев П.С.**

Классический приватный университет

## **ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ЗА ВЫПОЛНЕНИЕМ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ**

### **Аннотация**

Рассмотрен порядок осуществления финансового контроля за расходами из местных бюджетов. Выделены основные цели осуществления государственного финансового контроля. Финансовый контроль в системе местного самоуправления разделен на четыре етепах. Установлены типовые нарушения, которые имеют место при выполнении местных бюджетов. Даны рекомендации по минимизации нарушений финансовой дисциплины в выполнении расходной части местных бюджетов.

**Ключевые слова:** финансовый контроль, местное самоуправление, выполнения местных бюджетов, финансовая дисциплина.

**Pokatayev P.S.**

Classical Private University

## **THEORETICAL BASIS OF REALIZATION OF FINANCIAL CONTROL OVER EXECUTION OF LOCAL BUDGETS**

### **Summary**

Considered the exercise financial control over expenditures of local budgets. The main goal of the state financial control. Financial control system of local government is divided into four etepу. Found typical violations that occur in the performance of local budgets. Recommendations to minimize violations of financial discipline in execution of the expenditure part of local budgets.

**Keywords:** financial control, local government, local budget execution, financial discipline.