

УДК 336.025 (477)
DOI 10.33244/2617-5940.2.2019.132-143

Кужелєв М. О.

ДЕРЖАВНИЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

У статті висвітлено питання організації державного фінансового контролю в Україні в умовах децентралізації. Розглянуто систему органів державного фінансового контролю. Проаналізовано управління фінансами України, зокрема фінансовий контроль на регіональному рівні. Визначено, що фінансовий контроль на регіональному рівні є незалежним джерелом для виявлення причин порушень, а також ефективним засобом для прийняття рішень щодо запобігання порушенням. Розглянуто основні проблеми здійснення державного фінансового контролю. Обґрунтовано напрями розвитку системи державного фінансового контролю в Україні в умовах децентралізації зважаючи на соціально-економічний розвиток країни.

***Ключові слова:** державний фінансовий контроль, місцеве самоврядування, децентралізація, місцеві бюджети, управління фінансами.*

Кужелєв М. А.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В УКРАИНЕ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

В статье раскрыты вопросы организации государственного финансового контроля в Украине в условиях децентрализации. Рассмотрена система органов государственного финансового контроля. Проанализировано управления финансами Украины, в частности финансовый контроль на региональном уровне. Отмечено, что финансовый контроль на региональном уровне является независимым источником для выявления причин нарушений, а также эффективным средством для принятия решений по предотвращению нарушений. Рассмотрены основные

проблемы осуществления государственного финансового контроля. Обоснованы направления развития системы государственного финансового контроля в Украине в условиях децентрализации учитывая и социально-экономическое развитие страны.

***Ключевые слова:** государственный финансовый контроль, местное самоуправление, децентрализация, местные бюджеты, управление финансами.*

Kuzheliev M. O.

**STATE FINANCIAL CONTROL IN UKRAINE IN CONDITIONS OF
DECENTRALIZATION: REGIONAL ASPECT**

The article describes the issues of organization of state financial control in Ukraine in conditions of decentralization. The system of state financial control bodies is considered. Financial management of Ukraine, in particular financial control at the regional level, has been analyzed. It is noted that financial control at the regional level is an independent source for identifying the causes of violations, as well as an effective means of making decisions to prevent violations. The main problems of state financial control are considered. The directions of development of the system of state financial control in Ukraine in conditions of decentralization taking into account the social and economic development of the country are justified.

***Key words:** state financial control, local self-government, decentralization, local budgets, financial management.*

Постановка проблеми. В умовах бюджетної децентралізації та модернізації діяльності органів місцевого самоврядування особливого значення набуває розуміння сутності державного фінансового контролю. Одним з основних напрямів управління фінансами є державний фінансовий контроль як на рівні країни, так і на регіональному рівні. Від його ефективної організації залежить стан соціального й економічного розвитку держави та поліпшення якості функціонування усіх сфер суспільного життя.

Становлення системи державного фінансового контролю в Україні відбувалося одночасно із процесом формування економіки ринкового типу та розвитком державних інституцій. Актуальність дослідження зумовлено недостатністю наукових доробок щодо забезпечення ефективності державного фінансового контролю в умовах децентралізації, адже збалансування дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів і належний державний фінансовий контроль за ними є пріоритетним завданням для підвищення рівня фінансової незалежності органів місцевого самоврядування та виконання покладених на них функцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Дослідженню проблеми організації державного фінансового контролю присвятили свої наукові праці такі вітчизняні учені, як О. Барановський, І. Басанцов, О. Кириленко, М. Кульчицький, М. Крупка, О. Осипенко, В. Піхоцький, Є. Романів, І. Чугунов та ін. Однак, незважаючи на значні здобутки, більшість учених розглядають окремі аспекти організації і функціонування державного фінансового контролю, проте мало уваги приділяється особливостям фінансового контролю в умовах децентралізації, що підтверджує актуальність та своєчасність теми дослідження.

Мета статті – дослідження системи державного фінансового контролю в Україні в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Сучасний етап розвитку України потребує наукового дослідження й розуміння організаційно-економічних механізмів, які застосовуються державою під час виконання своїх основних функцій. Найважливішою в цьому аспекті є ефективна система фінансового контролю, яка має забезпечити збалансованість макроекономічних показників розвитку країни. Міжнародний досвід свідчить про те, що держава може ефективно функціонувати і розвиватися лише завдяки добре організованій системі контролю за виробництвом, розподілом та перерозподілом суспільного продукту.

Однак, характерною ознакою сучасної історії України є проблема незбалансованості державних фінансових ресурсів. Як наслідок, контроль в системі державного управління та необхідність розробки нових підходів до державного фінансового контролю в умовах децентралізації набуває особливого значення.

Управління фінансами в державі здійснюється через систему державних органів та інститутів за допомогою форм і методів організації управлінської діяльності. Органи, що здійснюють фінансовий контроль, утворюють систему, що складається з трьох основних груп: органи, що здійснюють загальнодержавний контроль (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України); органи відомчого фінансового контролю (Міністерство фінансів України); органи, що здійснюють незалежний фінансовий контроль (аудиторські організації) (рис. 1).



Рис. 1. Система органів державного фінансового контролю в Україні
Джерело: складено автором.

Важливими принципами функціонування системи державного фінансового контролю є її єдність, незалежність та цілісність. За таких умов вона забезпечує прозорість руху державних коштів, об'єктивне й усебічне інформування суспільства, а також належний контроль над усуненням порушень та реалізацією пропозицій [1].

Ефективна система державного фінансового контролю значно підвищує рівень довіри до держави як власних громадян, так і зарубіжної спільноти, а також створює необхідні умови для розвитку бізнесу, економічного зростання країни, формування сприятливого інвестиційного клімату тощо [2]. Відповідно в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади мають використовуватися нові підходи до організації державного фінансового контролю, що обумовлено необхідністю гарантування з боку держави дотримання наступних положень [3; 4]:

- забезпечення контролю за своєчасним виконанням дохідних і видаткових статей місцевих бюджетів;
- визначення ефективності та доцільності витрат фінансових ресурсів місцевих органів влади;
- проведення аналізу виявлених відхилень від встановлених бюджетних показників та підготовка пропозицій, що спрямовані на їх усунення та подолання;
- контролю за надходженнями до місцевих бюджетів;
- оцінки ефективності використання коштів місцевих бюджетів;
- контролю за реалізацією механізму міжбюджетних відносин;
- виявлення та попередження фінансових зловживань у сфері бюджетних відносин, а також використання комунального майна.

Процес реформування системи державного фінансового контролю в Україні розпочався з прийняттям у 2015 році Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», мета якої полягає у запровадженні європейських стандартів життя та вихід країни на провідні позиції у світі [5]. Цей документ також визначає основні вектори здійснення реформ, у тому числі

децентралізації влади.

Пріоритетами запроваджених змін законодавчо визначено розширення прав органів місцевого самоврядування у прийнятті управлінських рішень та надання їм бюджетної самостійності щодо наповнення місцевих бюджетів та здійснення видатків. Також передбачено збільшення джерел формування дохідної бази місцевих бюджетів за рахунок передачі окремих доходів з державного бюджету, запровадження нового виду податку – акцизного податку з кінцевих продажів, розширення бази оподаткування податком на нерухомість. Запроваджено новий механізм бюджетного регулювання – систему горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного мешканця. При цьому вирівнювання здійснюється лише щодо одного податку – податку на доходи фізичних осіб, решта платежів залишилися у повному розпорядженні місцевих органів влади. Разом з тим, змінами до Податкового кодексу України підвищено фіскальну незалежність органів місцевого самоврядування щодо місцевих податків та зборів шляхом надання права самостійного визначення ставок податків та встановлення пільг з їх сплати [6; 7].

Розглянемо особливості організації державного фінансового контролю на місцевому рівні. Так, за результатами діяльності Державної аудиторської служби України з 2013 по 2018 рр. майже половина проведених ревізій та перевірок охоплювала саме фінансові ресурси місцевих бюджетів і комунальних підприємств, організацій та установ. Одночасно проводилась активна робота щодо виявлення фінансових порушень з матеріальними і фінансовими ресурсами місцевих органів влади. В цілому кількість виявлених фінансових порушень, які призвели до втрат фінансових та матеріальних ресурсів органів місцевого самоврядування зменшилась майже в три рази, що певною мірою є свідченням позитивної динаміки здійснюваних реформ.

За даними Державної аудиторської служби України у результаті фінансових порушень бюджетного законодавства місцевими бюджетами

було недоотримано фінансових ресурсів у обсязі від 363,8 млн. грн. у 2013 р. до 192,7 млн. грн. у 2017 р., що становило 87 % від загальної суми недоотриманих комунальних фінансових ресурсів. При цьому суттєво покращено результативність ревізій та перевірок – сума виявлених втрат ресурсів у середньому на один перевірений об’єкт контролю за 2018 рік становить майже 1,5 млн грн [8].

Загалом за результатами ревізій та перевірок виявлено втрат фінансових і матеріальних ресурсів на понад 2,2 млрд грн (рис. 2).

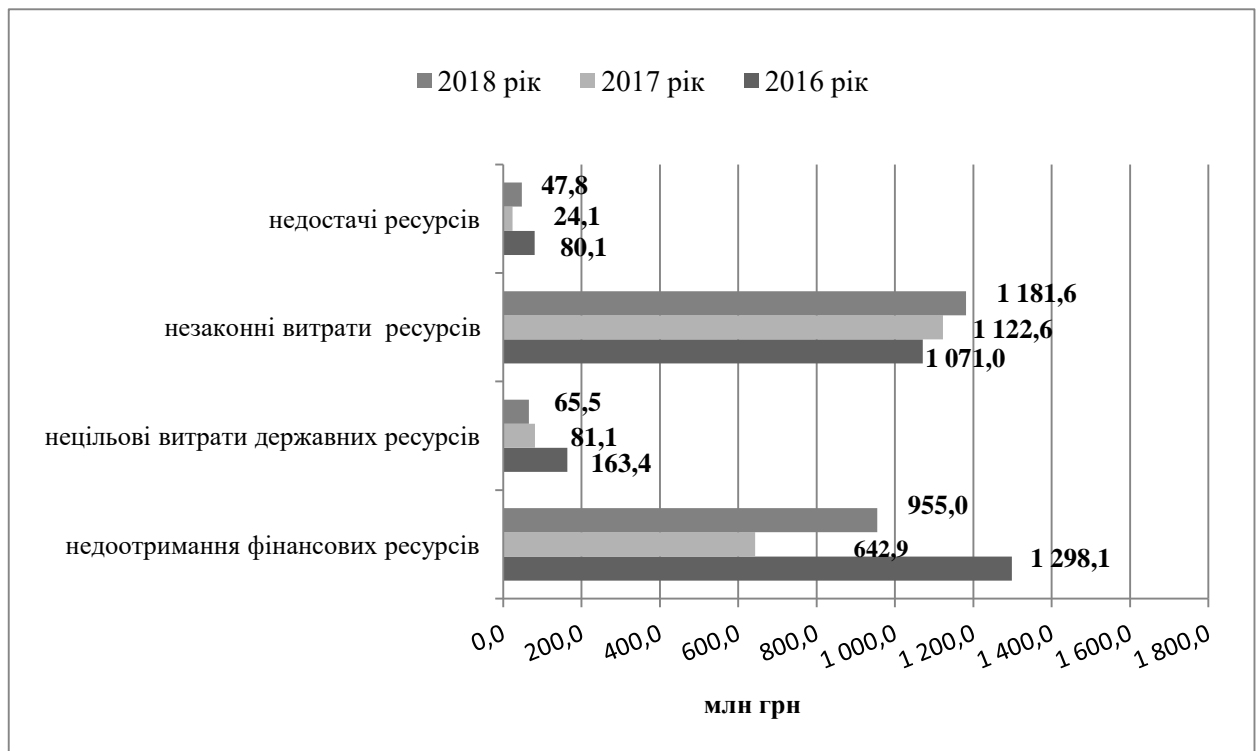


Рис. 2 Динаміка обсягів порушень, що призвели до втрат ресурсів, виявлених органами Державної аудиторської служби України за 2016–2018 рр.

Джерело: складено автором за даними [8].

Так, внаслідок неправомірних дій окремих керівників, реалізації товарів, робіт та послуг за заниженими цінами, безоплатного надання в оренду природних і матеріальних ресурсів тощо бюджетами усіх рівнів, бюджетними установами та організаціями, підприємствами втрачена можливість отримати належні їм доходи на суму майже 955,0 млн грн, у тому числі бюджетами – понад 305,8 млн грн. На понад 1,2 тис. підприємств, в

установах і організаціях встановлено майже 1,3 млрд грн незаконних і не за цільовим призначенням проведених витрат та недостач матеріальних і фінансових ресурсів, у тому числі понад 788,1 млн грн – за операціями з бюджетними коштами [8].

Серед основних причин фінансових порушень є низька якість внутрішнього контролю та безвідповідальність розпорядників бюджетних коштів, а також керівництва підприємств, установ та організацій.

Упродовж січня 2018 року виявлено незаконних та не за цільовим призначенням проведених витрат і недостач комунальних ресурсів на загальну суму понад 50,3 млн грн, що становить 29,1 % від загальної суми ресурсів держави, використаних з порушенням нормативно-правових актів. Суттєві порушення при використанні комунальних ресурсів допущено на підприємствах, в установах і організаціях Миколаївської, Дніпропетровської, Львівської, Полтавської, Житомирської, Херсонської областей та м. Києва і області, де суми встановлених незаконних, нецільових витрат і недостач протягом січня 2018 року становили відповідно понад 10,9 млн грн, 8,1 млн грн, майже 4,5 млн грн, майже 4,4 млн грн, 2,9 млн грн, майже 2,7 млн грн та 4,7 млн грн [8].

Протягом 2018 року підрозділами Державної аудиторської служби України під час заходів державного фінансового контролю встановлено факти проведення з порушенням законодавства операцій щодо виділення бюджетних коштів на суму майже 27,6 млн грн, з якої порушення з коштами державного бюджету – понад 17,2 млн грн, з коштами місцевих бюджетів – майже 10,4 млн грн. Завдяки вжитим заходам відшкодування порушень, допущених при виділенні бюджетних коштів, протягом звітного періоду забезпечено на рівні 47,2 %, або 13,0 млн грн з виявлених. Також органами Державної аудиторської служби України встановлюються окремі випадки завищення потреби в бюджетних коштах, яку не було профінансовано. Впродовж 2018 року такі факти виявлено загалом на суму майже 34,3 млн грн, з якої забезпечено усунення понад 22,6 млн грн, або 66,1 %. Необхідно

зазначити, що більше половини загального обсягу порушень щодо завищення потреби в бюджетних коштах, яку не було профінансовано (або 52,2 %), стосується завищення розрахунків витрат для отримання дотацій та відшкодувань з бюджету, яких виявлено на загальну суму майже 17,9 млн грн. Більше, ніж 70% витрат здійснених з порушенням національного законодавства пов'язані зі здійсненням незаконних витрат [8].

В умовах бюджетної децентралізації в Україні з 2015 року спостерігається щорічне зростання надходжень до місцевих бюджетів. Це зумовлює виникнення додаткових ризиків зловживань з боку органів місцевої влади та потребує вдосконалення системи державного фінансового контролю, тому що існуюча система не забезпечує на належному рівні фінансово-бюджетну дисципліну.

До основних проблем здійснення державного фінансового контролю можна віднести [2; 9]:

- недосконалість нормативно-правового забезпечення діяльності суб'єктів державного фінансового контролю;
- відсутність єдиної інформаційної та методологічної бази державного фінансового контролю;
- неефективність існуючої організаційної структури державного фінансового контролю;
- недотримання принципу гласності контролю;
- недостатня відповідальність посадових осіб за порушення законів, норм, правил та відповідне відшкодування втрачених бюджетних ресурсів;
- дублювання повноважень державними контролюючими органами.

Можна стверджувати, що ефективність державного фінансового контролю залежить від своєчасного та об'єктивного здійснення внутрішніх та зовнішніх підсистем, які чітко регламентовані та орієнтовані на кінцевий результат.

Ще однією характеристикою системи державного фінансового контролю має бути її всеохоплюваність: чим більшу кількість фінансових операцій

потрапить під державний контроль, тим якісніші дані будуть надаватися органам влади та громадськості для зворотного зв'язку.

Таким чином, ефективна система державного фінансового контролю має [1]:

- оперативно, адекватно та професійно реагувати на будь-які зміни в економіці та законодавстві;
- максимально повно забезпечувати здійснення попереднього, поточного та наступного контролю.

Отже, для удосконалення здійснення державного фінансового контролю на регіональному рівні в умовах децентралізації необхідно вирішити ряд проблемних питань, зокрема:

- удосконалити існуючу нормативно-правову базу та методологію проведення органами Державної аудиторської служби України різних видів і форм державного фінансового аудиту;
- створити єдину інформаційну та методологічну базу контролю для реалізації головної мети здійснення державного фінансового контролю та реалізації принципу гласності;
- розширити заходи впливу системи органів державного фінансового контролю в Україні на учасників бюджетного процесу з метою дотримання фінансової дисципліни та бюджетного законодавства;
- чітко розмежувати функції між державними контролюючими органами;
- підвищити відповідальність розпорядників бюджетних коштів за впровадження систем внутрішнього фінансового контролю.

Висновки. Головним завданням державного фінансового контролю в умовах децентралізації має стати досягнення високої ефективності використання бюджетних коштів з метою оптимізації видатків місцевих бюджетів. Побудова ефективної системи державного фінансового контролю в Україні сприятиме зміцненню довіри населення до інститутів державної влади та покращенню добробуту громадян. Реалізація запропонованих вище

заходів дозволить підвищити результативність системи державного фінансового контролю як на державному, так і на регіональному рівнях.

Список джерел:

1. Кульчицький М. І., Корнілова Є. Є. Управління фінансами і фінансовий контроль на регіональному рівні. *Східна Європа: економіка, бізнес та управління*. 2017. № 8. С. 2 85–288.
2. Романів Є. М., Долбнева Д. В. Необхідність та напрями удосконалення системи державного фінансового контролю в Україні як вимога сьогодення. *ScienceRise*. 2016. № 2(1). С. 35–38.
3. Осипенко С. О. Особливості організації державного фінансового контролю на місцевому рівні в умовах посилення фінансової децентралізації. *Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки)*. 2018. № 2 (37) С. 206–212.
4. Кужелев М. О. Механізм взаємовідносин «центр-регіон» у контексті забезпечення фінансової безпеки регіону. *Вісник Донецького університету*. 2001. № 1. С. 192–196.
5. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 №5/2015. URL:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 04.10.2019)
6. Кужелев М. О., Нечипоренко А. В. Фінансові інструменти стимулювання регіонального розвитку: практика використання в Україні : монографія. Київ : «Центр учбової літератури», 2019. 224 с.
7. Данчевська І. Р. Державний фінансовий контроль на місцевому рівні в умовах фінансової децентралізації в Україні. *Економіка та суспільство*. 2017. Вип. 11. URL: <http://economyandsociety.in.ua> (дата звернення: 05.10.2019).
8. Офіційний сайт Державної аудиторської служби України. URL: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/index> (дата звернення: 05.10.2019)
9. Кужелев М. А. Маковская Е. А. Финансовая безопасность: государство, регион, личность . *Ломоносов 2001 : сб. тезисов и докладов на международной конференции*. М.: МГУ им. М.В. Ломоносова, МАКС Пресс, 2001. С.129–130.
10. Піхоцький В. Ф. Система державного фінансового контролю в Україні: концептуальні засади теорії та практики : монографія. Львів : Вид-во Львів. політехніки, 2014. 334 с.

References

1. Kulchitskij M. I., Kornilova YE. YE. (2017) Upravlinnya finansamy i finansovyy kontrol' na rehional'nomu rivni [Financial management and financial control at regional level]. *Skhidna Yevropa: ekonomika, biznes ta upravlinnya*,

№ 8, pp. 285–288.

2. Romaniv YE. M., Dolbnyeva D. V. (2016). Neobkhdnist' ta napryamy udoskonalennya systemy derzhavnogo finansovoho kontrolyu v Ukrayini yak vymoha s'ohodennya [The necessity and directions of improvement of the system of state financial control in Ukraine as a requirement of the present]. *ScienceRise*, № 2(1), pp. 35–38.

3. Osypenko S. O. (2018). Osoblyvosti orhanizatsiyi derzhavnogo finansovoho kontrolyu na mistsevomu rivni v umovakh posylennya finansovoyi detsentralizatsiyi [Features of organization of state financial control at the local level in the conditions of strengthening of financial decentralization]. *Zbirnyk naukovykh prats' Tavriys'koho derzhavnogo ahrotekhnolohichnoho universytetu (ekonomichni nauky)*, № 2 (37), pp. 206–212.

4. Kuzheliev M. O. (2001). Mekhanizm vzayemovidnosyn «tsentr-rehion» u konteksti zabezpechennya finansovoyi bezpeky rehionu [The mechanism of the center-region relationship in the context of ensuring the financial security of the region]. *Visnyk Donets'koho universytetu*, № 1, pp. 192–196.

5. Pro Stratehiyu staloho rozvytku «Ukrayina – 2020»: Ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 12.01.2015 №5/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (data zvernennya: 04.10.2019)

6. Kuzheliev M. O., Nechyporenko A. V. (2019). Finansovi instrumenty stymulyuvannya rehional'noho rozvytku: praktyka vykorystannya v Ukrayini [Financial instruments of stimulating regional development: practice of use in Ukraine] : monohrafiya, Kyiv : «Tsentr uchbovoyi literatury», 224 p.

7. Danchevska I. R. (2017). Derzhavnyy finansovyy kontrol' na mistsevomu rivni v umovakh finansovoyi detsentralizatsiyi v Ukrayini [State financial control at the local level in terms of financial decentralization in Ukraine]. *Ekonomika ta suspil'stvo*, №11. URL: <http://economyandsociety.in.ua> (data zvernennya: 05.10.2019).

8. Ofitsiyyny sayt Derzhavnoyi audytors'koyi sluzhby Ukrayiny. URL: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/index> (data zvernennya: 05.10.2019)

9. Kuzhelev M. A. Makovskaya E. A. (2001). Fynansovaya bezopasnost': hosudarstvo, rehyon, lychnost' [Financial security: state, region, personality]. *Lomonosov 2001 : sb. tezysov y dokladov na mezhdunarodnoy konferentsyy*. M.: MHU im. M.V. Lomonosova, MAKS Press, pp.129–130.

10. Pikhotskij V. F. (2014). Systema derzhavnogo finansovoho kontrolyu v Ukrayini: kontseptual'ni zasady teorii ta praktyky [The system of state financial control in Ukraine: conceptual foundations of theory and practice]: monohrafiya, L'viv : Vyd-vo L'viv. politekhniki, 334 p.

Кужелєв Михайло Олександрович (ORCID: 0000-0002-7895-7879) – доктор економічних наук, професор, директор Навчально-наукового інституту фінансів, банківської справи Університету державної фіскальної служби України (м. Ірпінь).