

УДК 336.1.025.12:352]:336.012.7-045.52(477)

## Державний фінансовий контроль на місцевому рівні в умовах фінансової децентралізації в Україні

Данчевська І.Р.

аспірант кафедри обліку й аудиту

Львівського національного університету імені Івана Франка

Місцеве самоврядування є одним із головних каталізаторів економічного зростання. Головним завданням сьогодні є створення спроможних та ефективних громад, котрі стануть таким каталізатором в Україні. При цьому важливо забезпечити спроможність громад концентрувати фінанси і спрямовувати їх на проекти регіонального розвитку.

**Ключові слова:** державний фінансовий контроль, фінансова децентралізація, місцеве самоврядування, об'єднані територіальні громади, доходи місцевих бюджетів, видатки місцевих бюджетів.

Данчевська И.Р. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ В УСЛОВИЯХ ФИНАНСОВОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В УКРАИНЕ

Местное самоуправление является одним из главных катализаторов экономического роста. Главной задачей сегодня является создание способных и эффективных общин, которые станут таким катализатором в Украине. При этом важно обеспечить способность общин концентрировать финансы и направлять их на проекты регионального развития.

**Ключевые слова:** государственный финансовый контроль, финансовая децентрализация, местное самоуправление, объединенные территориальные общины, доходы местных бюджетов, расходы местных бюджетов.

Danchevska I.R. STATE FINANCIAL CONTROL ON LOCAL LEVEL IN CONDITIONS OF FINANCIAL DECENTRALIZATION IN UKRAINE

The local self-government is one of the main catalysts of economic growth. The main task today is to create capable and effective communities that will become such a catalyst in Ukraine. At the same time, it is important to ensure the community's ability to concentrate finances and direct them to regional development projects.

**Keywords:** state financial control, financial decentralization, local self-government, united territorial communities, local budget revenues, expenditures of local budgets.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Удосконалення системи державного фінансового контролю за рухом коштів місцевого самоврядування і пошук резервів їх збільшення є надзвичайно важливими проблемами у сучасних умовах спрямованості 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. Саме тому збільшення джерел наповнення місцевих бюджетів і належний державний фінансовий контроль за формуванням та використанням бюджетних коштів є дуже актуальним завданням, вирішення якого сприятиме як підвищенню рівня фінан-

сової незалежності органів місцевого самоврядування, так і якісному виконанню покладених на них завдань і функцій.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Різні підходи до функціонування державного фінансового контролю досліджувались у наукових працях таких вітчизняних і зарубіжних учених, як В. Базилевич, М. Бариніна-Закірова, Н. Вітвицька, О. Гетманець, Л. Гуцаленко, В. Дерій, Л. Дікань, І. Іванова, В. Куйбіда, М. Коцупатрий, О. Ковалюк, Д. Олійник, В. Піхоцький, Н. Дорош, А. Мамішев, В. Мельничук.

Державний фінансовий контроль місцевих бюджетів в умовах децентралізації полягає не тільки в комплексній оцінці сфери фінансів, роботи територіальних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо їх спроможності забезпечити регіон коштами, а й у виявленні додаткових джерел наповнення місцевого бюджету за рахунок прийняття управлінських рішень, що сприятимуть ефек-

тивності контролю процесів формування та використання ресурсів місцевих бюджетів.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Щоб досягти поставленої мети, потрібно вирішити такі основні завдання:

- проаналізувати доцільність та ефективність проведення фінансової децентралізації на місцевому рівні;

- виділити основні завдання, які мають бути реалізовані задля подальшого впровадження фінансової децентралізації на місцевому рівні в Україні;

- запропонувати напрями роботи, які потрібно вдосконалити у діяльності органів державного фінансового контролю на місцевому рівні у межах фінансової децентралізації.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Пріоритетами запроваджених змін визначено розширення прав органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень та надання їм повної бюджетної самостійності щодо наповнення своїх бюджетів та здійснення видаткових повноважень. Одночасно передбачено збільшення джерел формування дохідної бази місцевих бюджетів за рахунок передачі окремих доходів із державного бюджету, запровадження нового виду податку – акцизного податку з кінцевих продажів, розширення бази оподаткування податком на нерухомість. Також запроваджено новий механізм бюджетного регулювання – систему тотального збалансування усіх місцевих бюджетів замінено системою горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя. При цьому вирівнювання здійснюється лише щодо одного податку – на доходи фізичних осіб, решта платежів залишилися у повному розпорядженні місцевих органів влади. Водночас 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 [1, с. 165].

Переконливими фактами, що свідчать про ефективність упровадження фінансової децентралізації, стали результати платоспроможності місцевих бюджетів. Так, за даними експертів Асоціації міст України, у 2014-2016 рр. у 58 разів зменшилася кількість наданих казначейських позик, що демонструє посилення платоспроможності місцевих бюджетів. У 2017 р. кількість дотаційних місцевих бюджетів знизилася завдяки децен-

тралізації на 24%, кількість бюджетів-донорів зросла на 12,5%. У цьому ж році у 2,2 раза збільшилася державна фінансова підтримка розвитку громад. До 2014 р. відсоток дотаційності місцевих бюджетів становив 96,3%, а донорами було 3,7% місцевих бюджетів. Із 2014 р., якщо порівнювати з 2017 р., кількість дотаційних бюджетів знизилася на 23,8%. Обсяг бюджетів-донорів зараз становить 16,2%, тобто відбулося їх зростання на 12,5%.

Підтвердженням ефективності фінансової децентралізації є і щомісячне накопичення залишків бюджетних коштів на рахунках місцевих бюджетів, обсяг яких на початок 2017 р. становив 47,7 млрд. грн. (33,6 млрд. грн. за загальним фондом та 14,1 млрд. грн. за спеціальним фондом). Приріст залишків коштів проти початку 2016 р. становив 12,5 млрд. грн., або 35,5%. Збільшення залишків коштів на рахунках місцевих бюджетів свідчить про вагоме зростання дохідної частини місцевих бюджетів [7].

Щодо визначення обсягу залишку коштів за бюджетами новоутворених об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) варто зазначити, що з початку 2017 р. функціонує 366 бюджетів ОТГ, з яких 207 утворилися у 2016 р. і на 2017 р. затверджували перший бюджет об'єднаної територіальної громади [8].

Такі тенденції дають можливість місцевим органам влади забезпечити належне функціонування закладів бюджетної сфери та самостійно вирішувати питання розвитку громад без звернення до центральних органів влади щодо виділення додаткових коштів із Державного бюджету.

Відповідно до ст. 8 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»:

- ОТГ є правонаступником усього майна, прав та обов'язків територіальних громад, що об'єдналися, із дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою;

- бюджети територіальних громад, що об'єдналися, виконуються окремо до закінчення бюджетного періоду;

- залишки коштів на кінець бюджетного періоду бюджетів територіальних громад, що об'єдналися, перераховуються до бюджету об'єднаної територіальної громади на підставі платіжних доручень за підписом сільського, селищного, міського голови, обраного об'єднаною територіальною громадою [4].

У місцевої влади вперше з'явився реальний інтерес до локальної боротьби з нелегальним виробництвом та обігом, а також

контрабандою підакцизних товарів з метою наповнення власних бюджетів. Відбулося розширення сфери оподаткування майнових податків – зменшення обсягів пільгових площ нерухомого майна, включення нежитлового (комерційного) майна до бази оподаткування та запровадження транспортного податку.

Водночас 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.

Внаслідок реалізації реформи бюджетної децентралізації відбулася зміна структури видатків місцевих бюджетів. Зросла частка видатків на виконання самоврядних повноважень, що свідчить про підвищення видаткової автономності місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів на місцевому рівні. Видатки місцевих бюджетів без урахування трансфертів у 2015 р. збільшилися до 276,9 млрд. грн., що на 53,4 млрд. грн., або на 23,9%, більше проти 2014 р. (223,5 млрд. грн.) [8].

У 2015 р. із Державного бюджету України до місцевих бюджетів було фактично надано трансфертів на загальну суму 174,0 млрд. грн., що на 43,4 млрд. грн. (33,2%) більше, ніж у 2014 р., у тому числі трансфертів із загального фонду – 173,2 млрд. грн., що на 56,4 млрд. грн. (48,3%) більше порівняно з 2014 р. У 2015 р. запроваджено базову дотацію місцевим бюджетам, яка спрямована на підвищення фіскальної спроможності місцевих бюджетів. Базова дотація у 2015 р. перерахована у сумі 5,3 млрд. грн. Завдяки новій системі бюджетного вирівнювання 10,2% місцевих бюджетів стали повністю збалансованими, чого не було досягнуто у 2014 р.

Також зросла кількість місцевих бюджетів-донорів: якщо у 2014 р. їх частка становила 3,7%, то у 2015 р. – 15,2%, що дає змогу громадам забезпечити громадян більш якісними послугами [7].

Нова система вирівнювання є стимулювальною, оскільки лише 50% коштів бюджетів-донорів вилучається для вирівнювання спроможності інших територій, а не на користь державного бюджету. Нова система вирівнювання дає змогу залишити більшу частину коштів на місцях, а органи місцевого самоврядування стають більш незалежними у прийнятті управлінських рішень.

Проте ризик недоотримання цих коштів місцевими бюджетами зумовлюватиме роз-

балансування бюджетів та знизить ефективність суспільних послуг, що фінансуються з місцевих бюджетів. Запроваджено надання цільових субвенцій із державного бюджету для виконання найважливіших державних функцій, таких як фінансування освіти та охорони здоров'я, а також підвищення ефективності бюджетних коштів та досягнення цільових результатів. Запровадження освітньої та медичної субвенції спрямоване на реформування системи соціальних стандартів та удосконалення механізму визначення фінансових нормативів бюджетної забезпеченості [5, с. 70].

Сьогодні всі об'єднані територіальні громади (ОТГ) перебувають у прямих бюджетних відносинах із Державним бюджетом країни, самостійно збирають і розподіляють значну частину податків. Наприклад, із 2016 р. 15 громад Львівщини перебувають у прямих бюджетних відносинах із Державним бюджетом. За словами Я. Пишник, консультанта з фінансових питань проекту «Пульс» Асоціації міст України, це означає, що істотно збільшена дохідна частина, а частина видатків покривається з Державного бюджету [7].

Також існує факт того, що за збільшення дохідної частини місцевих бюджетів не всі громади спроможні належним чином розпорядитися отриманими на рахунок місцевих бюджетів фінансами. Невчасно проведені тендери або невідповідна документація часто стають на заваді їх освоєнню. Тому на місцевому рівні вирішують питання раціонального й ефективного використання коштів місцевих бюджетів. Принциповим є те, що в умовах децентралізації додаткові кошти можна отримувати винятково на конкурсних засадах.

Але важливим є те, що раціональне й ефективне використання коштів місцевих бюджетів значною мірою залежить від наявності відповідного кадрового потенціалу. Громади потребують нових лідерів, здатних запропонувати стратегію розвитку. У нових громадах принциповим має стати свідомий вибір, обрання головами і депутатами кваліфікованих людей, які спроможні зосередитися на потенціалі громади та реалізовувати проекти розвитку, що дадуть нові робочі місця і податки. Такі проекти сьогодні мають підтримку з Державного бюджету, цікаві бізнесу та міжнародним проектам.

Зацікавленість громад у розвитку – запорука виходу країни з економічної кризи. Тільки зацікавленість місцевих громад у тому, щоби створювати робочі місця, залучати інвестиції, впроваджувати реформи й енергоефективні

заходи і зменшувати свої витрати, сприятиме зростанню економіки.

Задля подальшого впровадження бюджетної децентралізації в Україні необхідно здійснити низку таких завдань, як:

- підтримка процесів об'єднання територіальних громад та підвищення їх спроможності, оскільки об'єднані територіальні громади отримають кращі фінансові умови та можливості для подальшого розвитку;

- передача повноважень на місця з метою оптимізації видатків: необхідно чітко розподілити повноваження та відповідальність на різних рівнях – громад, міста, району, області (зокрема, у сфері освіти та охорони здоров'я).

У діяльності органів державного фінансового контролю варто вдосконалити такі напрями роботи, як:

- ширше впровадження ризикоорієнтованого підходу до 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;

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

- 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;

- покращення матеріально-технічного і фінансового забезпечення функціонування системи державного фінансового контролю;

- урегулювання питання належного відшкодування фінансових ресурсів за вчинені фінансові порушення, у тому числі за розтрату державних коштів;

- задля посилення в Україні результативності державного фінансового контролю необхідно активізувати співробітництво з міжнародними спеціалізованими організаціями у цій сфері, запозичуючи й адаптуючи кращі світові напрацювання [6, с. 21].

**Висновки з цього дослідження.** 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, варто 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, унеможлививши їх дублювання. З огляду на це необхідно визначитися щодо стратегії державного фінансового контролю місцевих бюджетів, етапів її впровадження на середньострокову та довгострокову перспективу.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Басанцов І.В. Стратегічні напрями розвитку системи державного фінансового контролю / І.В. Басанцов // Механізм регулювання економіки. – 2011. – № 1. – С. 164-171.
2. 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.
3. 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.
4. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. № 157-VIII.

5. 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.
6. 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.
7. Місцеве самоврядування в Україні. 2015 рік. / Асоціація міст України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://auc.org.ua/sites/default/files/stanlg\\_2015\\_0.pdf](http://auc.org.ua/sites/default/files/stanlg_2015_0.pdf)
8. Офіційний сайт Міністерства фінансів України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/news/view/promova-ministra-finansiv-natalii-iaresko-na-zasidanni-uriadu-shchodovykonannia-derzhavnoho-biudzhetu-za-rik?category=bjudzhet>