

Наукові записки

Інституту законодавства
Верховної Ради України

Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України

№ 1/2015

*Зареєстровано
Міністерством юстиції України*

*Свідомство про державну реєстрацію
друкованого засобу масової інформації
КВ № 16712-5284Р від 9 червня 2010 р.*

*Видається шість разів на рік.
Розповсюджується безкоштовно.*

Рекомендовано до друку Вченою радою
Інституту законодавства Верховної Ради
України (протокол № 2 від 3 лютого 2015 р.)

Адреса редакційної колегії:

04053, м. Київ, пров. Несторівський, 4.
Тел.: (044) 235 96 01
instzak.rada.gov.ua
E-mail: redkolegia@gmail.com

Передрук опублікованих матеріалів
здійснюється з обов'язковим посиланням на
джерело.

Згідно з постановами Президії ВАК України
№ 1-05/7 від 10.11.2010 р. та № 1-05/8 від
22.12.2010 р. видання внесено до переліку
фахових (право, економіка, державне
управління).

Статті видаються в авторській редакції.
Редакційна колегія не завжди поділяє думку
авторів.

Авторські права застережені.
© Наукові записки Інституту законодавства
Верховної Ради України, 2015

*Засновник:
Інститут законодавства
Верховної Ради України*

Редакційна рада:

*Зайчук В. О., керівник Апарату Верховної Ради
України, академік НАПН України (голова);
Бандурка О. М., д-р юрид. наук, проф., академік
НАПрН України;
Ківалов С. В., д-р юрид. наук, проф., академік
НАПрН України;
Мамутов В. К., д-р юрид. наук, проф., академік
НАН України;
Притика Д. М., д-р юрид. наук, проф., академік
НАПрН України;
Шаповал В. М., д-р юрид. наук, проф., член-кор.
НАН України;
Шемшученко Ю. С., д-р юрид. наук, проф.,
академік НАН України*

Редакційна колегія:

*Бритченко С. П., канд. юрид. наук, с.н.с.
(головний редактор);
Бершеда Є. Р., д-р екон. наук, проф., член-кор.
НАН України;
Богачова О. В., д-р юрид. наук, с.н.с.;
Волошин Ю. О., д-р юрид. наук, проф.;
Воротін В. Є., д-р наук з держ. управління,
проф.;
Журавський В. С., д-р юрид. наук, проф.;
Зайчук О. В., д-р юрид. наук, проф., академік
НАПрН України;
Київець О. В., д-р юрид. наук, проф.;
Копиленко О. Л., д-р юрид. наук, проф., член-
кор. НАН України;
Мацюк А. Р., д-р юрид. наук, проф.;
Мицзяк І. М., д-р іст. наук, с.н.с. (заступник
головного редактора);
Недюха М. П., д-р філос. наук, проф.;
Нижник Н. Р., д-р юрид. наук, проф., член-кор.
НАПрН України;
Реєнт О. О., канд. юрид. наук (відповідальний
секретар);
Селіванов А. О., д-р юрид. наук, проф.;
Сергієнко В. О., д-р екон. наук, проф.;
Усаченко Л. М., д-р наук з держ. управління,
доц.;
Швець М. Я., д-р екон. наук, проф., член-кор.
НАПрН України*

Муравйов В. І. Правові інструменти реалізації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом і законодавство України	90
Мушак Н. Б. Правові засади формування візової інформаційної системи Європейського Союзу в межах Шенгенського простору	96
Тупчій А. В. Нейтралітет як модель зовнішньої політики Фінляндії в останній чверті XX століття	101

ЕКОНОМІКА

Ситар Л. Й., Скриньковський Р. М. Концептуальні основи модернізації основного капіталу виробничої сфери регіону (на прикладі Львівської області)	106
---	-----

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

Волянський П. Б. Алгоритмізація прийняття управлінських рішень в умовах надзвичайних ситуацій різного характеру	112
Глущенко Ю. А. Бюджетний контроль як важливий інструмент управління коштами територіальних громад	116
Древаль Ю. Д. Безпека особистості як фактор сучасних державно-управлінських відносин	123
Ігнатенко О. П. Перспективи державного регулювання сфери благоустрою населених пунктів	127
Кіслов Д. В. Роль ЗМІ у формуванні політичного дискурсу як засіб державного маркетингу	133
Мороз В. М. Російська модель управління: особливості формування та суперечності змісту	137
Онищук С. В. Огляд закордонного досвіду з метою конструювання законопроекту про державну політику у сфері державно-церковних відносин України	143
Порайко А. М. Люстрація як демократична система захисту державного управління від бюрократизму та корупції	148
Утвенко В. В. Формування державного апарату в Стародавньому Вавилоні	153
Шатило О. А. Механізми врахування економічних та екологічних пріоритетів у процесі формування енергетичної політики ЄС	157

ОГЛЯДИ, РЕЦЕНЗІЇ

Головко О. М., Гавриленко О. А. Рецензія на монографію Блажівської Оксани Євгеніївни «Історія кодифікацій цивільного законодавства на українських землях»	161
--	-----

ВІТАННЯ

Ювілей члена-кореспондента НАПрН України Олександра Павловича Коцюби (до 75-річчя від Дня народження)	163
---	-----

єдиної державної системи цивільного захисту. Одним із напрямів удосконалення алгоритму прийняття управлінського рішення може бути процес формалізації заходів за НС певного характеру із подальшою деталізацією питань в залежності від конкретних умов, що склалися в зоні НС.

Подальшим напрямом наукових досліджень з вищезазначеної наукової проблематики вбачається у розробленні комплексної моделі визначення обґрунтованого управлінського рішення на застосування сил і засобів у НС.

Список використаних джерел:

1. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 20.06.2013 р. №353-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/print1422460725712050>.
2. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 р. №11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF/print1422460726397460>.
3. Волянський П. Б. Деякі питання управління надзвичайними ситуаціями мирного типу // Демократичне самоврядування. Науковий вісник. – 2012. – № 9 [Електронний ресурс] / П. Б. Волянський. – Режим доступу: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&Z21ID=&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/DeVr_2012_9_3.pdf.
4. Державне управління медичним захистом населення від наслідків надзвичайних ситуацій в Україні: становлення і розвиток: монографія / П. Б. Волянський. – К. : «Українська технологічна група», 2013. – 360 с.
5. Харчук А. І. Організація управління в надзвичайних ситуаціях. [Електронний ресурс] / Харчук А. І., Сукач Р. Ю., Колісник М. Я. – Режим доступу: [http://ubgd.lviv.ua/moodle/pluginfile.php/14209/mod_folder/content/4/Кафедра ПТ та АПП/Сукач/10. Організація управління в надзвичайних ситуаціях.pdf?forcedownload=1](http://ubgd.lviv.ua/moodle/pluginfile.php/14209/mod_folder/content/4/Кафедра%20ПТ%20та%20АПП/Сукач/10.%20Організація%20управління%20в%20надзвичайних%20ситуаціях.pdf?forcedownload=1).
6. Кузнichenko С. О. Державне управління в надзвичайних ситуаціях: проблеми правового забезпечення // Юридичний вісник. – 2010. – № 3 (16) [Електронний ресурс] / С. О. Кузнichenko. – Режим доступу: http://law.nau.edu.ua/images/Nauka/Naukovij_jurnal/2010/ststji_n3_16_2010/Kuznichenko_52.pdf.
7. Потеряйко С. П. Організація державного управління у надзвичайних ситуаціях // Інвестиції: практика та досвід. – 2011. – № 2 [Електронний ресурс] / С. П. Потеряйко. – Режим доступу: http://www.investplan.com.ua/pdf/2011_2/2_2011_23.pdf.
8. Реагування на надзвичайні ситуації: Навч. посібник. – К. : Вид-во «Бланк-Прес», 2014. – 206 с.
9. Методологічні підходи до забезпечення дій сил цивільного захисту під час реагування на надзвичайні ситуації / М. Л. Долгий, П. Б. Волянський, А. В. Терент'єва // Мат. II Всеукр. наук.-практ. конф. «Проблеми цивільного захисту: управління, попередження, аварійно-рятувальні та спеціальні роботи» (25 жовт. 2013 р.). – Харків, 2013. – С. 125–130.
10. Волянський П. Б. Організація державного управління при загрозі виникнення та ліквідації надзвичайних ситуацій державного і територіального рівнів / П. Б. Волянський // Економіка та держава. – 2014. – № 8. – С. 96–99.
11. Кризовий менеджмент та принципи управління ризиками в процесі ліквідації надзвичайних ситуацій : монографія / С. О. Гур'єв, А. В. Терент'єва, П. Б. Волянський. – К. : [б. в.], 2008. – 148 с.

** Волянський Петро Борисович – доктор наук з державного управління, доцент, в. о. начальника Інституту державного управління у сфері цивільного захисту.*

УДК 336.14.006:330.342(146)

Юлія Глущенко *

БЮДЖЕТНИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ВАЖЛИВИЙ ІНСТРУМЕНТ УПРАВЛІННЯ КОШТАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Розглянуто теоретичні основи бюджетного контролю, як головної складової фінансового контролю. Визначено стан його дії в умовах бюджетного забезпечення територіальних громад. Обґрунтовано необхідність удосконалення процедур бюджетного контролю, як важливого фактору територіального розвитку в Україні.

Ключові слова: бюджетний контроль, місцеве самоврядування, територіальні громади, попередній контроль, поточний контроль, наступний контроль.

Глуценко Ю. А. Бюджетный контроль как важный инструмент управления средствами территориальных общин.

Рассмотрены теоретические основы бюджетного контроля, как главной составляющей внутреннего финансового контроля. Определено состояние его действия в условиях бюджетного обеспечения территориальных общин. Обоснована необходимость совершенствования процедур бюджетного контроля, как важного фактора территориального развития в Украине.

Ключевые слова: бюджетный контроль, местное самоуправление, территориальные общины, предварительный контроль, текущий контроль, последующий контроль.

Gluschenko Y. Budgetary control as an important tool to management of the territorial community.

The theoretical bases of budgetary control as the main component of internal financial control. The condition of its use in the budget to ensure the development of local communities. The necessity of improving budgetary control procedures, as an important factor in local development in Ukraine.

Keywords: budget control, local government, local communities, the previous control, current control, follow-up.

Постановка проблеми. Одним із актуальних питань бюджетної політики держави є питання фінансового забезпечення розвитку територіальних громад, що потребує перш за все удосконалення бюджетного контролю за управлінням коштами місцевих органів влади. Сучасний його стан характеризує низку проблем. Зокрема, недостатність та недосконалість нормативно-правової бази, формальний підхід у визначенні мети бюджетних програм, низький рівень управління, організаційного та кадрового забезпечення та інші [14].

Стратегічними в даному напрямі є заходи щодо схвалення Стратегії розвитку системи управління державними фінансами, що передбачає розвиток державного внутрішнього фінансового контролю, як сукупність трьох складових: внутрішнього контролю, внутрішнього аудиту та їх гармонізації до кращих практик ЄС[21]. А також Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року [18].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання розвитку системи державного фінансового контролю у своїх працях висвітлювали багато науковців, зокрема Ю. М. Бажал, Г. В. Дмитренко [7], В. Г. Мельничук, О. П. Мельник [9], В. К. Савчук, В. В. Сопко, М. Ф. Огічук [11], Б. Ф. Усач, В. М. Федосов [23], В. О. Шевчук, С. О. Шохін та інші. Проте, питання ролі державного внутрішнього фінансового контролю в забезпеченні соціально-економічного розвитку територій в умовах інтеграції України в ЄС є надзвичайно актуальним та потребує відповідного дослідження.

До невирішених частин загальної проблеми належать питання удосконалення організації бюджетного контролю, як важливої складової фінансового контролю з метою ефективного економічного розвитку територій в умовах всесвітньої глобалізації та Євроінтеграції України.

Метою статті є дослідження проблемних питань організації бюджетного контролю в напрямі поліпшення соціально-економічного розвитку територій України.

Для досягнення поставленої мети вирішувалися наступні завдання: розглянути теоретичні основи організації бюджетного контролю, як головної складової фінансового контролю; дослідити стан застосування бюджетного контролю в умовах ефективного бюджетного забезпечення розвитку територіальних громад; розробити практичні рекомендації щодо удосконалення бюджетного контролю в напрямку поліпшення соціально-економічного розвитку територій.

Виклад основного матеріалу. Сучасний стан місцевих бюджетів України позначається гострою нестачею коштів та неефективним їх використанням, що призводить до активізації тінізації та криміналізації економічної сфери, зниження довіри громадян до влади, відтоку капіталу до інших країн.

Правопорушення у сфері бюджетних відносин здійснюються через чисельну кількість державних установ, що здійснюють як основний, так і поточний контроль за дотриманням бюджетного законодавства, недосконалість чинного законодавства у сфері бюджетних відносин, відсутність достатнього громадського контролю, єдиної інформаційної бази між контролюючими суб'єктами [22, с. 68].

Враховуючи основи світових моделей організації державного внутрішнього фінансового контролю слід зауважити, що в Україні, як і в окремих країнах Східної Європи, переважає централізована модель з елементами децентралізації – в частині здійснення попереднього контролю. Останній спрямований переважно на виявлення правопорушень та притягнення до відповідальності, що не передбачає оцінку результатів, досягнутих в управлінні місцевими фінансами. Більш того, поза державним фінансовим контролем залишається формування місцевих бюджетів, а також бюджетні кошти, які на момент перерахування з рахунків бюджетних установ за договорами цивільно-правового характеру втрачають статус бюджетних, переходять у розряд непідконтрольних для інспектування[18].

Головним недоліком даної моделі є недосконалість існуючого законодавства, зокрема

нерегламентованість відносин об'єктів та суб'єктів контролю на різних рівнях управління. Зокрема, не визначено сутність та процедури контролю в діяльності органів державного і комунального сектору, не проведено розмежування їх повноважень. Такий контроль спрямований на виявлення правопорушень і притягнення винних у їх вчиненні осіб до відповідальності, а не на оцінку результатів, досягнутих в управлінні бюджетними коштами [9]. Існуюча система лише частково враховує основні вимоги щодо досягнення принципів системи державного внутрішнього фінансового контролю у країнах ЄС.

Роглядаючи сутність бюджетного контролю науковці висловлюють різні точки зору. Так, на думку В. Федосова, бюджетний контроль являє собою сукупність дій уповноважених органів з перевірки складання і виконання бюджету та пов'язану з цим діяльність суб'єктів господарювання і управління з використанням специфічних форм та методів його організації [23]. М. Огійчук вважає, що, це процес зіставлення фактичних результатів з бюджетними, аналізу відхилень та внесення необхідних корективів [11]. Г. Дмитренко доводить, що бюджетний контроль є складовою фінансового контролю, де об'єктивною основою виступає контрольна функція фінансів [7].

Згідно Бюджетного кодексу, контроль за дотриманням бюджетного законодавства спрямований на забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами, який здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу його учасниками, забезпечує: оцінку управління бюджетними коштами; правильність ведення бухгалтерського обліку та достовірність фінансової і бюджетної звітності; досягнення економії бюджетних коштів, їх цільового використання, ефективності і результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів шляхом прийняття обґрунтованих управлінських рішень; проведення аналізу та оцінки стану фінансової і господарської діяльності розпорядників бюджетних коштів; запобігання порушення бюджетного законодавства [2].

Застосування бюджетного контролю дає можливість встановити рівень ефективності, раціональності та законності використання бюджетних коштів, ступінь задіяності всіх резервів наповнення дохідної частини бюджетів. Попереджує порушення бюджетної дисципліни, нераціональне та нецільове спрямування бюджетних коштів та в разі виявлення порушень, сприяє відшкодуванню збитків.

Розглядаючи теоретичні основи бюджетного контролю слід зазначити, що головною його метою є забезпечення законності бюджетної діяльності. При цьому, об'єктом виступають відповідні бюджети (державний, місцеві). Суб'єктом виступають органи державної влади, місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації державної та комунальної форми власності, їх посадові особи (контролюючі та підконтрольні). Підконтрольними суб'єктами є органи державної влади, місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, які отримують, перераховують чи використовують бюджетні кошти [6].

Залежно від часу проведення бюджетний контроль розподіляється на попередній, поточний і наступний. Попередній здійснюється на етапі складання, розгляду і затвердження бюджетів різних рівнів, кошторисів, підготовці та прийнятті бюджетного законодавства.

Поточний бюджетний контроль проводиться в ході виконання бюджету, кошторисів доходів і видатків. Він здійснюється на основі первинних документів оперативного і бюджетно-бухгалтерського обліку і звітності [20]. Головною метою його проведення є забезпечення виконання планових показників бюджету та цільового і раціонального використання бюджетних коштів.

Наступний контроль проводиться після закінчення бюджетного року або певного звітного періоду. На основі звітних бухгалтерських документів виявляють причини відхилень даних від планових, повноту і своєчасність надходження передбачених бюджетом коштів, цільове використання коштів та ін. Головним завданням наступного контролю є виявлення, попередження та виправлення порушень, пов'язаних з приховуванням можливих резервів бюджету, порушенням нормативно-правової бази та бюджетної звітності, а отже підвищення ефективності організації бюджетної роботи.

Для більш чіткого визначення сфери контрольних функцій відповідних органів на всіх рівнях управління і раціональної організації бюджетного контролю його, як і фінансовий контроль в цілому, класифікують за видами, формами і методами. Залежно від суб'єктів, які здійснюють контроль, розрізняють загальнодержавний, муніципальний, відомчий, внутрішньогосподарський, громадський і аудиторський бюджетний контроль.

Відповідно до Бюджетного кодексу України, контроль за дотриманням бюджетного законодавства здійснюється Верховною Радою України; Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету; Рахунковою палатою України, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики; місцевими фінансовими органами; центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів; органами державного фінансового контролю; Верховною Радою АРК Крим, місцевими радами, Радою міністрів АРК Крим, місцевими державними адміністраціями [2].

До повноважень Верховної Ради України з контролю за дотриманням бюджетного законодавства належить: визначення Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період; розгляд

проекту, прийняття, внесення змін та розгляду річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України; використання кредитів (позик), що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій; здійснення контролю за діяльністю Рахункової палати щодо виконання нею повноважень, визначених Конституцією України. Повноваженнями Комітету Верховної Ради України з питань бюджету є підготовка питання щодо Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період та попередній розгляд проекту закону про Державний бюджет України; підготовка та попередній розгляд зазначених проектів та законодавчих актів, взаємодія з Рахунковою палатою України а також взаємодія з органами виконавчої влади та органи місцевого самоврядування з питань бюджету.

Парламентський контроль у більшості розвинутих країн здійснюється, як правило, шляхом незалежних зовнішніх ревізійних перевірок урядових рахунків і відомчих операцій незалежним ревізором від імені законодавчого органу і його комітетами, створеними з цією метою. Так, у більшості країн-учасниць ЄС парламенти мають право скорочувати або збільшувати витрати й податки шляхом прийняття поправок, але лише у суворо визначених межах (наприклад, щоб дефіцит бюджету не перевищував певних контрольних цифр, запропонованих урядом) [13]. Зокрема, у Великій Британії основними обов'язками парламенту, зокрема Палати громад, у контролі за державними доходами й видатками є наділення повноваженнями на збирання податків і зборів та затвердження цілей видатків і суми кожного з них. Парламент має також переконатися, що надані суми витрачаються лише на ті цілі, які він мав на меті. Жодна виплата з державних оргів центрального уряду не може здійснюватися і жоден податок чи кредит санкціонуватися інакше, як на основі акта парламенту.

Як свідчить практика України, попри низку повноважень, та, проведених парламентськими органами, ефективних кроків з контролю у сфері бюджетної політики, у 2011 році спостерігалось збереження розбалансованості між доходами та видатками бюджету, невиконання норм Бюджетного кодексу щодо понадпланових надходжень, збільшення фіскального навантаження на економіку та низка інших негативних тенденцій, що відчутно дисонувала з відповідним законодавством у сфері бюджету [3, с. 6–7].

Розглядаючи особливості реалізації основних напрямів бюджетної політики у 2013 році слід відмітити, що положення не відображали ряду важливих практичних рекомендацій щодо розширення фінансової бази та фіскальної автономії місцевих бюджетів, передбачених в аналітичній записці Національного інституту стратегічних досліджень при Президенті України. Зокрема, закріплення за місцевими бюджетами частини податку на прибуток підприємств, розширення джерел II кошику доходів, передання плати за землю до категорії місцевих податків та зборів та ін. [25, с.19].

Рахункова палата, що здійснює контроль за використанням коштів Державного бюджету України, останнім часом перетворилася на досить декоративний орган [15]. Розширення її повноважень в напрямку контролю за доходами державного бюджету не вирішує глобальних проблем [19]. Так, нереальний макроекономічний прогноз та існування масштабних «податкових ям» призвели до недовиконання протягом 2013 року доходів зведеного бюджету України у 2013 році на 5,9 %, державного бюджету – на 3,5%, загального фонду місцевих бюджетів на 5,2% [4, с.27, 52]. При зменшенні надходжень бюджету, стагнації економіки та падінні експорту товарів та послуг на 5,1 %, відшкодування ПДВ зросло на 16,1 % до 53,4 млрд. грн., що свідчить про використання незаконних схем. Всупереч депресивному стану економіки невпинно зростали соціальні стандарти, які були не забезпечені реальними джерелами фінансування, і проводились за рахунок здійснення запозичень, відволікання коштів спеціального фонду та місцевих бюджетів, не проведення інших видатків [10]. На нашу думку ефективним було б урахування якісних висновків Рахункової палати при підготовці проекту державного бюджету.

Важливу роль та значні здобутки у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства здійснює центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики, в межах своїх повноважень забезпечує реалізацію єдиної державної політики координує та спрямовує діяльність органів виконавчої влади, уповноважених на проведення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, визначенні основних організаційно-методичних засад та наданні оцінки функціонуванню систем внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту.

Поряд з тим, існує негативна практика формування завищених, Міністерством фінансів України, планових показників доходів місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, які кілька років поспіль мали стійку тенденцію недовиконання. Так, наприклад, доходи, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, у 2013 році в цілому по Україні було виконано лише на 93,4 %. При цьому, із 27-ми адміністративно-територіальних 26 не забезпечили повноцінне їх надходження. Більш того, у Полтавській та Сумській областях порівняно з попереднім роком зафіксовано спад зазначених показників відповідно на 3,1 та 1,9 % [5]. У свою чергу, недонадходження ускладнили стан розрахунків з виплати заробітної плати, спонукали до отримання бюджетних позичок та додаткових дотацій з державного бюджету, а отже створили фінансову залежність місцевих органів влади. Через невизначеність стратегії соціально-економічного розвитку та існування безлічі, відокремлених та нескоординованих бюджетних

програм знижується ефективність використання бюджетних коштів та призводить до значних фінансових втрат суспільства. Існує низька якість виконання бюджетних програм, пов'язана з значною їх кількістю (600–800), дублюванням (близько 20% від об'єму), частковим фінансуванням через обмеженість фінансових ресурсів (в 2011 р. з 450 бюджетних програм місцевого рівня – 70% профінансовані лише на 80–85%, 15% – на 40–60%, 10% – не профінансовані взагалі) [12, с.21].

Повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, з контролю за дотриманням бюджетного законодавства полягають у здійсненні контролю за веденням бухгалтерського обліку всіх надходжень і витрат державного бюджету та місцевих бюджетів, складанні та поданні фінансової і бюджетної звітності; бюджетних повноваженнях при зарахуванні надходжень бюджету; контролі за відповідністю: кошторисів розпорядників бюджетних коштів показникам розпису бюджету; взятих бюджетних зобов'язаннях розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі; платежів взятим бюджетним зобов'язанням та відповідним бюджетним асигнуванням. Крім того, в межах своїх повноважень забезпечує організацію та координацію діяльності головних бухгалтерів бюджетних установ та контроль за виконанням ними своїх повноважень шляхом оцінки їх діяльності.

Проблемними аспектами діяльності даного органу залишаються питання щодо незадовільного стану виконання платіжних доручень органів місцевого самоврядування в частині безпідставних затримок та блокування Державною казначейською службою проведення платежів з місцевих бюджетів [17]. Складнощі в управлінні наявними фінансовими ресурсами, формуванні своєчасної і повної звітності, здійсненні оперативного контролю, затримки при надходженні та обробці даних, їх непослідовність, втрата цілісності, дублювання, потенційна неузгодженість на різних рівнях спричинені недоліками існуючих програмних продуктів. Реформування даної системи в Україні відбувається дуже повільно або й взагалі існує лише на папері [24, с. 204]. Закон “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” не врегульовує питання відповідальності за розробку та впровадження методологічного забезпечення бухгалтерського обліку та єдиних підходів до реформування бухгалтерського обліку в різних галузях національної економіки [8].

У ході реалізації контрольних заходів, спрямованих на здійснення державного контролю відповідно до вимог, визначених законодавством України, встановлено що у 1 півріччі 2014 року ряд фінансових порушень у використанні бюджетних коштів призвели до втрат, загалом на понад 1 млрд грн, з яких 668,1 млн грн (64,6%) – ресурси державного бюджету [1].

Місцеві фінансові органи здійснюють контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу щодо місцевих бюджетів. У межах своєї компетенції приймають участь у визначенні та погодженні основних напрямів контрольно-ревізійної роботи органів фінансової інспекції відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Це перш за все перевірка та підготовка висновків бюджетних запитів, здійснення контролю за відповідністю бюджетного розпису показникам затвердженого місцевого бюджету, виконанням місцевих бюджетів, виявлення відхилень фактичних надходжень від запланованих та проведення відповідних заходів.

Не зважаючи на посилену контрольну діяльність з боку зазначених органів, у 1 півріччі 2014 року внаслідок реалізації товарів, робіт і 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 доходи в сумі майже 498,3 млн грн (25,5%) [1]. Однією з причин є недостатня робота проведена під час здійснення попереднього фінансового контролю. Наша думка збігається з висновками науковців в тім, що для ефективності його проведення важливим є прийняття управлінських рішень, які мають базуватись на глибокому аналізі та варіантних прорахунках очікуваних макроекономічних показників і фінансових результатів суб'єктів господарювання [7]. Проведення експертної оцінки їх фінансової ефективності сприятиме можливості вибору найоптимальнішого варіанту використання державних фінансових ресурсів, виявленню резервів зростання, блокуванню зловживань у витрачанні бюджетних коштів. Крім того, частка попереднього контролю є незначною через відсутність загального законодавчого визначення сутності і процедур внутрішнього контролю, функціонування якого має забезпечити головний розпорядник бюджетних коштів – керівник органу [16].

До повноважень органів державного фінансового контролю належить здійснення контролю за цільовим та ефективним використанням коштів державного бюджету та місцевих бюджетів (включаючи проведення державного фінансового аудиту); 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 та звітів про їх виконання (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі), кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету; станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту у розпорядників бюджетних коштів.

Питання контролю за цільовим витрачанням бюджетних коштів набуває значної актуальності та потребує посилення. Так, органами держфінінспекції протягом I півріччя 2014 року виявлено порушення фінансово-господарської дисципліни майже на 3,2 тис. підприємств, установ і організацій [1]. Найбільш розповсюдженими серед них є незаконне і нецільове призначення витрачання бюджетних коштів під час виконання державних цільових програм, завищення вартості будівельних, ремонтних робіт, послуг, матеріальних цінностей. Крім того, виявлено непоодинокі факти незаконної передачі державного та комунального майна суб'єктам недержавної форми власності, а також недостач, безпідставного списання та неоприбуткування коштів і матеріальних цінностей. На понад 2,3 тис. підприємств, установ і організацій усіх форм власності виявлено порушень, які призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів на загальну суму майже 2 млрд гривень. З них майже на 2,3 тис. об'єктах контролю встановлено незаконне і нецільове витрачання коштів і матеріальних цінностей, їх недостачі на загальну суму майже 1,5 млрд грн (або 74,5 % від загальної суми виявлених порушень, що призвели до втрат).

Рада міністрів АРК Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних місцевих рад здійснюють контроль за відповідністю бюджетному законодавству показників затверджених бюджетів, розпису бюджету, кошторисів бюджетних установ та інших документів, які використовуються у бюджетному процесі.

Невизначеність механізму встановлення відповідальності посадових осіб, уповноважених на здійснення державного фінансового контролю на місцевому рівні, створює умови для значного зниження рівня фінансово-бюджетної дисципліни як у цілому по країні, так і в переважній більшості регіонів. Мають місце численні випадки порушеннями фінансово-бюджетної дисципліни в регіонах, зокрема порушення норм бюджетного законодавства, процедур державних закупівель, порядку розмежування доходів, безоплатного надання у користування природних і матеріальних ресурсів, реалізації товарів і послуг за заниженими цінами, заниження розмірів орендної плати тощо.

Відсутність у 2011–2012 роках окремого порядку та умов надання коштів субвенції (відповідно до статті 97 Бюджетного кодексу України) створило ризики невикористання цих коштів першочергово на завершення розпочатих робіт і заходів [1, с.107]. Це зумовлено передусім тим, що в Україні на практиці не повною мірою реалізується аудит ефективності, разом з тим основою контролю залишається інспектування.

Висновки. Підсумовуючи зазначене дослідження слід підкреслити, що бюджетний контроль є багатогранною системою аналізу та перевірки законності, раціональності, доцільності процесів формування та використання фінансових ресурсів на усіх рівнях управління.

Тож, подальше застосування бюджетного контролю має забезпечити гармонізацію внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту. Тобто, має здійснюватись постійний управлінський процес, який повинен забезпечувати визначення й аналіз ризиків діяльності установ з метою їх запобігання чи обмеження.

У зв'язку з цим, оцінка ефективності роботи органів місцевого самоврядування щодо використання бюджетних коштів дозволить своєчасно запобігти можливим проблемам, пов'язаним із забезпеченням виконання бюджетних програм. Результати оцінки їх ефективності та моніторингу, є підставою для прийняття рішень про внесення в установленому порядку змін до бюджетних призначень поточного бюджетного періоду, відповідних пропозицій до проекту бюджету на плановий бюджетний період та до прогнозу майбутніх періодів.

Ми вважаємо, що це в свою чергу дає підстави стверджувати про необхідність посилення муніципального контролю. При цьому, необхідним є створення єдиного правового поля розвитку системи бюджетного контролю та законодавчого закріплення за його суб'єктами контрольних функцій, удосконалення чинних процедур, методів та оптимізації організаційних структур.

Перспективи подальших розвідок. Щодо перспектив подальших розвідок у цьому напрямі, то вони полягають у дослідженні зарубіжного досвіду щодо здійснення муніципального контролю у бюджетному процесі.

Список використаних джерел:

1. Аналітично-статистичний збірник за результатами діяльності Державної фінансової інспекції України та її територіальних органів січень–червень 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/105011>.
2. Бюджетний кодекс України: Кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page8>.
3. Бюджетна політика в Україні в умовах ризиків сповільнення економічної динаміки: [аналітична доповідь]. – К. : НІСД, 2012. – 25 с.
4. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2013 рік [Електронний ресурс]. – Режим

доступу: <http://www.ibser.org.ua>.

5. Виконання доходів місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів станом на 01.01.2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=292741.

6. Вікіпедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki>.

7. Дмитренко Г. В. До проблеми «лібералізації» бюджетного контролю в умовах трансформації українського суспільства і держави / Г. В. Дмитренко // Державне управління: удосконалення та розвиток [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=38>.

8. Ловінська Л. Г. Державне регулювання бухгалтерського обліку в Україні [Електронний ресурс] / Л. Г. Ловінська. – Режим доступу: http://www.balance.dp.ua/ua/vbc/co_lv.html.

9. Мельник О. П. Реалізація внутрішнього фінансового контролю як складової посилення бюджетного контролю [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ndi-fp.asta.edu.ua/thesis/76>.

10. Міністр фінансів України представив на пленарному засіданні Верховної Ради України звіт про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2013 рік» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

11. Огійчук М. Ф. Фінансовий та управлінський облік: підручн. [Електронний ресурс] / М. Ф. Огійчук. – Режим доступу: http://pidruchniki.ws/1307010742823/buhgalterskiy_oblik_ta_audit/byudzhetni

12. Огонь Ц. Програмно-цільовий метод та ефективність бюджетних програм / Ц. Огонь // Фінанси України. – 2009. – № 7. – С. 21–27.

13. Орлюк О. П. Фінансове право: навч. посібн. – К.: Юрінком Інтер, 2003 [Електронний ресурс] / О. П. Орлюк. – Режим доступу: <http://www.ebk.net.ua/Book/FPravo/01-05/11053.htm>.

14. Основні напрями державного регулювання та їх реалізація у сфері державного внутрішнього фінансового контролю в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua>.

15. Пасочник В. Рахункова палата: українська дійсність в європейських декораціях [Електронний ресурс] / В. Пасочник. – Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua>.

16. Півняк Ю. В. Проблеми удосконалення фінансового контролю в Україні // Науковий вісник: фінанси, банки, інвестиції. – 2013. – № 3 [Електронний ресурс] / Ю. В. Півняк. – Режим доступу: http://irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe.

17. Проблеми казначейського обслуговування місцевих бюджетів / Асоціація міст України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.auc.org.ua/news/problemi-kaznacheiskogo-obslugovuvannya-mistsevikh-byudzhativ>.

18. Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 травня 2005 р N 158-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/158-2005-%D1%80>.

19. Про внесення змін до статті 98 Конституції України: Закон України від 19.09.2013 № 586-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua.

20. Словopedia. Поточний бюджетний контроль [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://slovoopedia.org.ua/50/53407/362604.html>.

21. Стратегія розвитку системи управління державними фінансами: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 774-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.

22. Теремцова О. М. Правові засади здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства в Україні / О. М. Теремцова // Європейські перспективи. – №3. – 2013. – С. 65.– 69

23. Федосов В. М. Бюджетный менеджмент [Електронний ресурс] / В. М. Федосов. – Режим доступу: <http://econbooks.ru/books/part/10997>.

24. Хомка В. М. Напрями удосконалення бухгалтерського обліку в бюджетних установах / В. М. Хомка // Зростання ролі бухгалтерського обліку в сучасній економіці: збірн. тез та доп. І Міжн. наук.-практ. інт.-конф. (21 лютого 2013 р.; м. Київ) / відпов. за вип. Б.В. Мельничук. – К.: ТОВ «Всеукраїнський інститут права і оцінки», 2013. – 534 с.

25. Щодо основних напрямів бюджетної політики України на 2013 рік: Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/802/>.

**Глуценко Юлія Анатоліївна – кандидат економічних наук, доцент, докторант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом НАДУ при Президентові України.*