

УДК 336.1:35

Ілащук С.А.

кандидат економічних наук,
доцент кафедри обліку, аудиту та економічного аналізу
Буковинського державного фінансово-економічного університету

ТРАНСФОРМАЦІЙНІ ЗМІНИ КОНТРОЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

TRANSFORMATIONAL CHANGES OF CONTROL FUNCTIONS OF APPLICATION OF FUNDS OF LOCAL BUDGETS

АНОТАЦІЯ

Розглянуто теоретичні засади проведення фінансового контролю з боку органів місцевого самоврядування. Із врахуванням зарубіжного досвіду та української практики в Україні обґрунтовано доцільність проведення попереднього громадського бюджетного контролю. Досліджено проблеми проведення фінансового контролю на місцевому рівні, що обумовлені слабкістю методологічної та теоретичної бази, та доведено необхідність доповнення правової бази нормативно-правовими актами, де були б висвітлені організаційно-технічні аспекти щодо проведення фінансового контролю в місцевих органах влади.

Ключові слова: контроль, фінансовий контроль, бюджетні слухання, бюджетний контроль, громадський контроль.

АННОТАЦИЯ

Рассмотрены теоретические основы проведения финансового контроля со стороны органов местного самоуправления. С учетом зарубежного опыта и украинской практики в Украине обоснована целесообразность проведения предварительного общественного бюджетного контроля. Исследованы проблемы проведения финансового контроля на местном уровне, которые обусловлены слабостью методологической и теоретической базы, и доказана необходимость дополнения правовой базы нормативно-правовыми актами, где были бы освещены организационно-технические аспекты по проведению финансового контроля в местных органах власти.

Ключевые слова: контроль, финансовый контроль, бюджетные слушания, бюджетный контроль, общественный контроль.

ANNOTATION

The article reviews the theoretical foundations of financial control by the local authorities. In light of international experience and practices in Ukraine, expediency of prior public budget control is proved. It is stated that the problems of financial control at the local level are determined by the weakness of the methodological and theoretical framework and the necessity of complement of the legal framework by regulations, which would highlight the organizational and technical aspects of financial control among local authorities.

Keywords: control, financial control, budget hearings, budget control, social control.

Постановка проблеми. Однією з останніх тенденцій розвитку України як незалежної держави є посилення ролі та значення органів місцевого самоврядування у соціально-економічному розвитку регіонів. Водночас в якості джерел фінансових ресурсів для розбудови територій все більше використовуються кошти не лише місцевих бюджетів, а й інші ресурси. Це зокрема кредити фінансових інститутів, внутрішні та зовнішні інвестиції, позики місцевих органів влади тощо. Але для розрахунку з кредиторами та інвесторами використовуються і бюджетні ресурси (зокрема подібна практика застосовується при погашенні облігацій місцевих позик).

Це потребує посиленого фінансового контролю за складанням та виконанням місцевих бюджетів, оскільки у разі фінансових ускладнень щодо їх виконання, насамперед страждає населення цих регіонів, що є неприйнятним для економіки країни.

Крім того, в країнах, де ринкова економіка та рівень суспільної свідомості лише формуються, потреба в державному регулюванні та контролі більша, ніж в сталих і розвинених державах. А технічний і суспільний прогрес обумовлюють необхідність постійного зростання вимог до організації та масштабів фінансового контролю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок методологічного дослідження проблематики фінансового контролю мають праці економістів зарубіжної та вітчизняної науки. Так, теоретичні та практичні аспекти організації та методології фінансового контролю досліджуються в працях науковців, серед них В.Д. Андреев, О.Д. Василик, Е.А. Вознесенський, І.К. Дрозд, Є.В. Калюга, В.Г. Линник, А.В. Мамишев, П.В. Мельник, Ю.І. Осадчий, К.В. Павлюк, В.М. Родіонова, Є.М. Романів, В.В. Сошко, І.Б. Стефанюк, Б.Ф. Усач, В.О. Шевчук, С.О. Шохін та багато інших вчених-економістів. Узагальнення результатів аналізу наукових праць та нормативних документів відображає діючу систему фінансового контролю та зумовлює розширення творчих наукових підходів у розвитку теорії та практики державного фінансового контролю, зокрема і контролю, що проводиться органами місцевого самоврядування.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Відповідно до опрацьованих досліджень провідних фахівців питання фінансового контролю виникає необхідність дослідити можливості фінансового контролю за формуванням і виконанням місцевих бюджетів.

Формування цілей статті (постановка завдання). Метою написання статті є дослідження та аналіз діючої системи фінансового контролю щодо активізації попереднього громадського бюджетного контролю. Переваги подібної форми контролю на місцевому рівні підвищенню ефективності організації бюджетного процесу та діяльності органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Бюджетно-фінансовий контроль в органах міс-

цевої влади України перебуває у процесі становлення і цілісна система фінансового контролю в цій сфері поки що не склалася. З іншого боку, потреба вирішення питання щодо реформування системи контролю за формуванням і виконанням місцевих бюджетів в Україні обумовлена необхідністю: підвищення рівня прозорості та контрольованості формування та виконання місцевих бюджетів; забезпечення незалежності контрольних органів від виконавчої влади та динаміки політичних змін у країні; переходу до децентралізованої системи контролю при збереженні централізації методичної бази, навчання і контролю гарантії якості.

Посиленню контролю за формуванням і виконанням місцевих бюджетів в Україні, на думку автора, сприятиме низка заходів щодо запровадження зовнішнього незалежного контролю за місцевими бюджетами.

Сьогодні в Україні існує система внутрішнього контролю в місцевих органах влади і за виконанням місцевих бюджетів. В той же час зовнішній контроль – не сформований. А відповідно до світової практики і практики дореволюційної Росії органи зовнішнього контролю є невід'ємною складовою контрольної системи.

У більшості розвинутих країн вдалося створити ефективну систему державного управління і контролю, залучити громадян до вирішення найбільш болючих соціальних та економічних проблем міського значення, зокрема до участі у бюджетному процесі на місцевому рівні.

Участь громадян у бюджетному процесі є однією з найбільш важливих форм їх залучення до управління місцевими справами. Бюджет у концентрованому вигляді відображає збалансування інтересів різних політичних сил і соціальних груп щодо того, як мають витратитися суспільні кошти.

Традиційно склалося так, що громадяни беруть участь у бюджетному процесі через представницькі форми демократії. Так, бюджет країни затверджується парламентом, персональний склад якого за тією чи іншою виборчою системою обирається народом. Бюджет суб'єкта федерації у країнах з федеративним устроєм також схвалюється парламентом, обраним населенням штату, землі, провінції чи іншої адміністративно-територіальної одиниці, яка є суб'єктом федерації. Подібна схема використовується і при затвердженні бюджетів територіальних колективів різного рівня. Наприклад, бюджет територіальної громади міста в Україні затверджується міською радою, яку обирають члени територіальної громади міста.

Представницькі органи законодавчої влади і місцевого самоврядування впливають на всі стадії бюджетного процесу. Зокрема, це стосується розробки проекту бюджету, його розгляду, ухвалення бюджету, виконання бюджету, а також затвердження звіту про його виконання.

Принципово важливим етапом бюджетного процесу є розробка проекту бюджету, що, як ві-

домо, забезпечується центральною виконавчою владою, виконавчою владою суб'єктів федерації або виконавчими органами суб'єктів місцевого самоврядування. На цьому етапі формуються основні цілі та пріоритети у використанні бюджетних коштів. Відтак основи бюджетної політики закладаються вже на першому етапі бюджетного процесу. Враховуючи це, законодавчі органи і представницькі органи місцевого самоврядування в різних країнах сформувавши або продовжують формувати правове поле, яке б визначало параметри діяльності як виконавчої влади, так і виконавчих органів місцевого самоврядування відповідно до попередньо сформульованих цілей і пріоритетів, які встановлюються законодавчою владою або представницькими органами місцевого самоврядування. Таку функцію, наприклад, в Україні виконують «основні напрями бюджетної політики на майбутній рік» (бюджетна резолюція), які затверджуються щороку Верховною Радою України.

Слід наголосити, що законодавство України не встановлює порядку і процедур попереднього визначення цілей та пріоритетів бюджетної політики, які обумовлюються представниками органами місцевого самоврядування для їх виконавчих органів. Хоча зарубіжний досвід свідчить, що саме таке попереднє визначення цілей і пріоритетів бюджетної політики на місцевому рівні значно підвищує ефективність діяльності представницьких органів місцевого самоврядування і відтак представницької демократії на цьому рівні.

Зарубіжний досвід участі громадян у бюджетному процесі через законодавчі та представницькі органи місцевого самоврядування засвідчив певну обмеженість можливостей представницької демократії.

По-перше, законодавчі органи і представницькі органи місцевого самоврядування не завжди знаходять оптимальні варіанти врахування суспільних інтересів у бюджетному процесі. Нерідко обрані народом представники відриваються від інтересів свого народу.

По-друге, зарубіжна та вітчизняна практика показала, що виконавча влада і виконавчі органи місцевого самоврядування іноді діють в інтересах певних груп лобювання, вплив яких неспроможна обмежити представницька демократія. Як наслідок, існують диспропорції як в територіальному розподілі бюджетних коштів, так і в окремих секторах соціальної сфери, що фінансуються з бюджету. Ефективність парламентського контролю за діяльністю виконавчої влади і контролю представницьких органів місцевого самоврядування за діяльністю виконавчих органів місцевого самоврядування цій сфері, яка знову ж таки засвідчує досвід різних країн, часто залишається низькою.

По-третє, нерідко виборці мало поінформовані про діяльність органів законодавчої влади та представницьких органів місцевого самоврядування у бюджетному процесі. Досить обме-

женим залишається арсенал форм впливу виборців на вибраних представників як до органів законодавчої влад, так і до представницьких органів місцевого самоврядування. Внаслідок цього виборці в багатьох випадках усуваються від реальної участі у бюджетному процесі.

Зарубіжний досвід останніх десятиліть свідчить, що більшість країн з розвинутими традиціями представницької демократії активно розвивають форми прямої участі громадян в управлінні державними та місцевими справами, і, зокрема, в бюджетному процесі. Такий вид демократії названо партисипативною демократією, або демократією участі [1, с. 28-29].

Загалом пратисипативна демократія (на прикладі громадських слухань) в нашій державі знаходиться поки що в зародковому стані. З метою участі громадян у бюджетному процесі в Україні мають бути створені відповідні правові та інституційні передумови, а також запроваджені механізми залучення громадян до бюджетного процесу.

Із представницькою демократією та демократією участі громадян в управлінні державними та місцевими справами в бюджетному процесі важлива роль належить так званій дорадчій демократії. Дорадча демократія є однією з найбільш сучасних форм залучення громадян до управління державними та місцевими справами. Така демократія активно розвивається у розвинутих країнах Європи. Дорадча демократія передбачає залучення громадян до управління державними місцевими справами шляхом створення в системі місцевого самоврядування різноманітних дорадчих структур. Такі структури виконують консультативну, узгоджувальну функції, нерідко репрезентують специфічні групові інтереси, інтереси малих груп населення, що дозволяє ухвалювати рішення не тільки в інтересах більшості населення, а й в інтересах всього населення. Відтак дорадча демократія дозволяє ухвалювати такі рішення, які попереджують можливі конфлікти між більшістю і меншістю, між різними соціальними групами. Все це безпосередньо відображається на бюджетному процесі. За допомогою дорадчої демократії бюджетний процес може бути організований так, коли усі мешканці територіальної громади матимуть потенційну можливість забезпечити свої інтереси в бюджеті місцевого самоврядування.

Розвиток дорадчої демократії є важливим завданням для України. Дорадча демократія може стати важливим інструментом в організації та проведенні бюджетних слухань.

Обґрунтувавши необхідність запровадження системи бюджетних слухань на місцевому рівні в Україні, висвітливо основні організаційні аспекти практичної реалізації цього процесу [1, с. 32].

Бюджетні слухання є однією з процедур бюджетного процесу. Вони проводяться на стадії складання проекту бюджету територіальної гро-

мади. У процесі бюджетних слухань здійснюється також презентація проекту бюджету – оприлюднення на бюджетних слуханнях основних цілей та завдань, які мають бути розв'язані в процесі реалізації бюджету наступного року, а також основних показників, що характеризують дохідну та видаткову частину бюджету з метою вивчення, врахування та узгодження інтересів членів територіальної громади під час доопрацювання проекту бюджету

Бюджетні слухання є формою залучення громадян до участі у місцевих справах. Такі слухання є механізмом ухвалення органами місцевого самоврядування рішень, узгоджених з інтересами територіальної громади. Слухання виконують кілька важливих функцій, зокрема: узгоджувальну, дорадчу та директивну.

Узгоджувальна функція бюджетних слухань реалізується шляхом узгодження інтересів територіальної громади з планами та рішеннями органів місцевого самоврядування.

Дорадча функція реалізується шляхом консультацій органів місцевого самоврядування з членами територіальної громади в процесі пошуку найбільш оптимальних рішень.

Директивна функція реалізується шляхом ухвалення органами місцевого самоврядування рішень на основі волевиявлення територіальної громади.

Під час слухань здійснюється всебічне вивчення місцевих проблем. Водночас враховуються інтереси та позиція усіх зацікавлених сторін, які впливають на перебіг ухвалення рішень органів місцевого самоврядування. У процесі проведення бюджетних слухань розглядаються проекти бюджетних документів, заслуховуються виступи посадових осіб органів місцевого самоврядування, фахівців, незалежних експертів, представників об'єднань громадян, а також виступи інших зацікавлених громадян.

Під час організації бюджетних слухань доцільно забезпечити найбільш широке представництво учасників таких слухань та виявити усі думки щодо запропонованих бюджетних документів та альтернативні проекти рішень, що допоможе визначити найбільш оптимальні та ефективні з них.

У процесі бюджетних слухань не ухвалюються рішення обов'язкового характеру, а лише виробляються рекомендації для представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування.

Бюджетні слухання сприяють інформуванню громадян про перебіг бюджетного процесу, підвищують їх відповідальність за наслідки рішень органів місцевого самоврядування.

Бюджетні слухання дозволяють органам місцевого самоврядування отримати підтримку громадян щодо основних проектів та програм, а також інших заходів соціально-економічного характеру, які будуть фінансуватися за рахунок бюджету у наступному бюджетному періоді.

Для забезпечення успішного проведення бюджетних слухань мають бути виконані такі пе-

редумови. По-перше, проекти бюджетних документів, які виносяться на розгляд бюджетних слухань, повинні бути попередньо обговорені у виконавчих органах місцевого самоврядування, комісіях чи комітетах місцевих рад. По-друге, бюджетні слухання мають організовуватися кваліфікованими фахівцями і професійними службовцями органів місцевого самоврядування. По-третє, органи місцевого самоврядування мають забезпечити необхідне представництво зацікавлених сторін у бюджетному процесі на бюджетних слуханнях і коло їх учасників. По-четверте, необхідно попередньо поінформувати територіальну громаду про дату, місце і час проведення бюджетних слухань. По-п'яте, на бюджетні слухання мають бути запрошені незалежні експерти та консультанти з бюджетних питань.

Як бачимо, без створення контрольних фінансових ланок в округах, великомасштабних і багатозначних територіальних системах, механізм регулювання суспільного відтворення не завершений і нормально функціонувати не може. Місцевий фінансовий контроль – невід'ємна частина апарату державного управління країною.

Існуючий сьогодні в Україні порядок входження бюджетного фінансового контролю у систему державної влади перетворює його з особливого незалежного наглядового органу в структуру, фінансовий нагляд і контроль якої – безсилі.

Нині в Україні відсутні аналітичні узагальнення проведених контрольних заходів, за допомогою яких можна було б кількісно узагальнити фінансово-економічний стан місцевих бюджетів, виявляти небезпечні тенденції та проблеми в бюджетній сфері.

Для вирішення цієї проблеми необхідно вирішити проблему аналізу і оцінки ефективності функцій бюджетно-фінансового контролю на рівні суб'єкта такого контролю.

Сьогодні існують різноманітні погляди з приводу критеріїв і показників ефективності діяльності контрольних-рахункових органів. Ефективність розглядається як кількість виявлених правопорушень, кількість проведених судових розглядів справ, як зростання рівня інформаційної прозорості при проведенні контролю та ін. Одним із критеріїв ефективності фінансового контролю є його економічність.

Економічність контрольних заходів і відповідно до цього зростання ефективності фінансового контролю може бути досягнена за умов підвищення якості роботи інспекторського складу, який повинен виявляти максимально можливу кількість порушень, зниження собівартості контрольної роботи.

Одночасно слід наголосити, що кількість і обсяги виявлених порушень може скорочуватися по мірі підвищення результативності контролю, а скорочення собівартості контрольної роботи обмежується необхідним рівнем її якості. В ідеалі фінансовий контроль повинен призводити до зменшення порушень і в перспективі він повинен мати профілактичний характер.

Для вдосконалення законодавчого регулювання контролю за виконанням місцевих бюджетів необхідно доповнити правову базу нормативно-правовими актами, де були б висвітлені організаційно-технічні аспекти щодо проведення фінансового контролю в місцевих органах влади.

Висновки. Запровадження громадських бюджетних слухань як однієї з форм попереднього недержавного бюджетного контролю в органах місцевої влади сприятиме подальшому розвитку місцевої демократії в Україні, підвищенню ефективності організації бюджетного процесу та діяльності органів місцевого самоврядування. Вдосконалення і трансформація напрямів контрольної діяльності завершить створення правових основ функціонування цілісної системи фінансового контролю в Україні, сприятиме зміцненню державної влади, місцевого самоврядування і стабільності фінансової системи, становленню ефективної системи державного контролю взагалі та зростанню ролі держави в регулюванні соціально-економічного розвитку країни.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Кравченко В.І. Бюджетні слухання: метод. рек. щодо орг. та проведення бюдж. слухань в органах місц. самоврядування України / В.І. Кравченко, О.Ю. Кучеренко, І.І. Гейдор та інші. – К.: НДФІ, 2000. – 120 с.
2. Василенко И. Связь с общественностью в государственных организациях и местных органах власти: западный опыт / И. Василенко [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ptpu.ru>.
3. Шевчук В.О. Контроль господарських систем в суспільстві з перехідною економікою (Проблеми теорії, організації, методології) / В.О. Шевчук. – К.: Київський державний торговельно-економічний університет, 1998. – 371 с.
4. Калюга Є.В. Фінансово-господарський контроль у системі управління: монографія / Є.В. Колюга. – К.: Ельга, Ніка-Центр, 2002. – 360 с.
5. Табунщикова Т.Ф. Муниципальный финансовый контроль в Российской Федерации: состояние, проблемы и перспективы / Т.Ф. Табунщикова // Ханты-Мансийский автономный округ / Государственный институт системного анализа Счетной палаты [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://srv1.nasledie.ru>.