

Державний фінансовий контроль об'єднаних територіальних громад

*Туліка С. К.¹, Торбич А. В.², Продеус О. В.³, Івачевський А. М.⁴,
Стасюк П. В.⁵, Гарбуз М. О.⁶*

Опубліковано	Секція	УДК
15.02.2024	Економіка	332.025

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.10667239>

Ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

Анотація. Дана стаття присвячена розкриттю основних практичних напрацювань та концептів у сфері фінансового контролю об'єднаних територіальних громад. Досліджено тему державного фінансового контролю як основного методу фінансового нагляду за розпорядженням доходами та видатками у територіальних громадах, взаємодію їхніх місцевих бюджетів та бюджету України, а також розкрито альтернативний спосіб проведення додаткового фінансового контролю у вигляді незалежних експертів на місцях. Проаналізовано основні правові регламентації та нормативну базу, котра регулює діяльність ОТГ, наповнення їх бюджетів, боротьбу із ризиками, наявними у фінансовій сфері задля кращої оптимізації розвитку місцевих бюджетів та кращого освоєння коштів громад.

Ключові слова: фінансова спроможність, об'єднані територіальні громади, фінансовий контроль, фінансове забезпечення, місцеві бюджети.

State financial control of united territorial communities

Abstract. Starting from 2015 and ending in 2020, Ukraine underwent a decentralization reform. While the reform is considered implemented, there are still many concepts and state programs that are in the process of implementation or development. Specifically, decentralization tools have largely impacted territorial and amalgamated territorial communities and local self-government in terms of financial support, financial capacity, and the ability to meet not only their own budgetary, investment, and financial needs but also, if possible, to equalize the situation in the region as a whole using their own financial resources.

The development of decentralized regions in Ukraine faces certain problems that have either not been resolved since the implementation of the decentralization policy or have emerged during its implementation.

This article is dedicated to revealing the main practical achievements and concepts in the field of financial control of amalgamated territorial communities. The topic of state financial control is explored as the primary method of financial supervision over the management of revenues and expenditures in territorial communities, the interaction of their local budgets

¹ аспірант НУ «Львівська Політехніка», <https://orcid.org/0000-0003-4880-1985>

² аспірант НУ «Львівська Політехніка», <https://orcid.org/0009-0001-0595-0190>

³ аспірант ЗВО «Львівський університет бізнесу та права», <https://orcid.org/0009-0009-6506-2951>

⁴ аспірант ЗВО «Львівський університет бізнесу та права», <https://orcid.org/0009-0003-3140-5756>

⁵ аспірант ЗВО «Львівський університет бізнесу та права», <https://orcid.org/0009-0000-2559-0770>

⁶ аспірант ЗВО «Львівський університет бізнесу та права», <https://orcid.org/0009-0004-2357-3108>

with the budget of Ukraine, and an alternative way of conducting additional financial control in the form of independent experts on the ground. The main legal regulations and normative framework regulating the activities of amalgamated territorial communities, the filling of their budgets, the fight against risks in the financial sphere are analyzed for better optimization of the development of local budgets and better utilization of community funds.

Keywords: financial capacity, amalgamated territorial communities, financial control, financial provision, local budgets.

Вступ

Постановка проблеми. Починаючи із 2015 року і закінчуючи 2020 роком в Україні мала місце реформа децентралізації. І хоча реформа наразі вважається впровадженою, існує ще немало концепцій та державних програм, котрі перебувають на стадії впровадження або у розробці. Зокрема, інструменти децентралізації більшою мірою вплинули саме на територіальні та об'єднані територіальні громади та місцеве самоврядування у сфері фінансового забезпечення, фінансової спроможності та здатності забезпечувати не лише власні бюджетні, інвестиційні та фінансові потреби, а й, за можливості, вирівнювати за допомогою власних фінресурсів становище у цілому регіоні.

В царині розвитку децентралізованих регіонів України наріжним каменем виступають певні проблеми, котрі або не були вирішені ще з часів впровадження політики децентралізації, або з'явилися по ходу роботи з її імплементації. Основною проблематикою теми вчені та експерти з фінансового контролю вважають певну недовершеність системи вже зазначеного вище «вирівнювання» податкоспроможності регіону з розрахунку на одного жителя громади, дотримання балансу дотацій, субвенцій з державного бюджету та фінансового забезпечення власне самих об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), певне підвищення залежності від бюджетних надходжень від державного бюджету малорозвинених громад в разі їх фінансової неспроможності, недостача власних надходжень до місцевих бюджетів, що призводить до неможливості органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) регулювати та управляти діяльністю громади.

Наведені проблеми широко висвітлені у доктрині дослідження теми фінансового стану ОТГ, рівнів розвитку інфраструктури на місцях та фінансового контролю. Доволі актуальним питанням для дослідників є моніторинг та оцінка руху фінансових ресурсів до місцевих бюджетів та видатків з них шляхом проведення як державних програм фінансового контролю, так і внутрішніх, незалежних експертних перевірок.

Стан дослідженості тематики. Зазначені вище аспекти ведення фінансового контролю розробляли та досліджували такі вітчизняні вчені, як А.Р. Беля (імплементація світового досвіду фінконтролю місцевих бюджетів), І.Р. Данчевська (фінконтроль на місцевому рівні в умовах децентралізації), Т.Г. Васильців у співпраці з О.П. Мульською та Ю.К. Шопською (розробка засобів фінконтролю з метою розвитку територіальних громад), Т. Бондарчук (формування фінконтролю на рівні ОМС), але не виключно.

Мета роботи. Головною метою даного дослідження є визначення основних напрямів та заходів, що вживаються задля проведення ефективного фінансового контролю на рівні ОТГ задля розроблення кращого механізму та виключення таких проблем, як корупційні ризики та потенційність вчинення фінансових правопорушень на місцях, оптимізація місцевих бюджетів ОТГ. Додатковою метою слід поставити досягнення більш усталеної, загальної моделі щодо контролювання ходу розподілення коштів на місцях з врахуванням надходжень (як місцевих, так і державних), а також

видатків, як приклад, на сфери управління, освіти та охорони здоров'я (як найбільш недофінансованих та пріоритетних).

Результати

Виклад основного матеріалу. Розгляд основних положень по темі та дослідження проблематики слід розпочати з визначення термінами, котрими так часто оперують експерти та дослідники. По-перше, звернемо увагу на визначення державного фінансового контролю. Основні правові визначення та організаційні засади містяться у Законі України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993 №2939-ХІІ. Так, виходячи з тексту законодавчого акту, державний фінансовий контроль визначається як здійснення державного контролю за використанням і збереженням фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяттям зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна [1].

Додатково, за більш сучасним та прямим визначенням державного фінансового контролю, варто звернутись до Проекту Закону України «Про державний фінансовий контроль» від 08.02.2008 №2020. Текст проекту визначає державний фінансовий контроль як комплекс цілеспрямованих заходів органів, їх підрозділів чи службових осіб, які здійснюють державний фінансовий контроль у межах повноважень, встановлених законодавством України, з метою упередження, виявлення та припинення фінансових правопорушень на підконтрольному об'єкті щодо його фінансово-господарської діяльності, а також забезпечення законності, фінансової дисципліни та ефективності формування і витрачання коштів, у тому числі бюджетних, та інших активів у процесі володіння, розпорядження, використання і відчуження державного майна, відшкодування збитків та встановлення міри відповідальності у разі порушення фінансового, у тому числі бюджетного, законодавства [2].

З часом, вчені, котрі досліджували дану тему, дійшли згоди щодо дещо осучасненого доктринального визначення державного фінансового контролю, давши цьому терміну таке визначення: моніторинг або перевірка цільового використання фінансових ресурсів, а також ефективності їх використання у певних сферах їх розподілення та руху. У європейських економічно-правових наукових колах вважають, що фінансовий контроль це вже не стільки відслідковування руху ресурсів, скільки спостереження за фінансовими системами на мезорівні [3] (на рівні між мікроекономікою та макроекономікою).

Таким чином, зважаючи на наведені вище різносторонні підходи до визначення, як законодавчі, так і доктринальні, необхідно розуміти, що державний фінансовий контроль не покликаний обмежити рух та ефективний розподіл фінансових ресурсів та активів. Наразі, з огляду на українську економічно-правову систему, державний фінансовий контроль виступає як спосіб збору аналітичних даних, проведення дослідження із підвищення ефективності використання коштів та надходжень, оптимізації видатків на необхідні сфери державного та місцевого інтересу, тощо. Звісно, у разі вчинення будь-якого фінансового правопорушення або нецільового використання бюджетних коштів, елементи державного фінансового контролю будуть покликані нівелювати негативний вплив на фінансові ресурси, на котрі сталось посягання з метою повернення їх до сфери законних інтересів держави або ОМС.

Отже, сучасні засоби та моделі фінансового контролю вельми сміливо корелюють із потребами ОТГ та місцевої влади до більш раціонального введення коштів до місцевих бюджетів та фондів, особливо на фоні політики децентралізації, котра вже показала профіцит у багатьох територіальних громадах [3]. До основних завдань державного

фінансового контролю сам місцевих коштів в межах ОТГ експерти відносять наступні пункти:

- визначення та аналіз фінансової спроможності ОТГ або окремої територіальної громади;
- виявлення проблемних сфер у частині фінансування (видатків);
- залучення нових та покращення вже існуючих елементів диверсифікації джерел надходження фінансових ресурсів та забезпечення до бюджетів ОТГ.

Найпріоритетнішим напрямком для фінансового контролю в Україні, наразі, є підвищення фінансової спроможності більшості ОТГ та боротьба із непропорційними рівнями інфраструктурного та фінансового розвитку громад [4]. Адміністративно-фінансова децентралізація має багато чого корисного на меті, проте в реаліях України все ж спричинила певний «ефект віддачі», оскільки в контексті складної економічної ситуації, в поєднанні з нормативно неврегульованими аспектами руху коштів в системі фінансового контролю, певні територіальні громади не змогли самостійно визначити, не кажучи вже про підвищення, власний фінансовий потенціал та ресурс. Таким чином, склалась доволі відома ситуація, коли на фоні проведення реформи децентралізації (що має на мет профіцитну фінансову та управлінську автономію теориторіальних громад), значна кількість громад стикнулася із дефіцитом власних бюджетів і була вимушена клопотати про направлення до регіону державних субвенцій та дотацій.

Для уникнення подібних недоліків децентралізованих фінансових ресурсів на місцях у майбутньому, для кращого розуміння як ОМС, так і управлінців на місцях, можлива наступна візуалізація принципу підвищення фінансової спроможності ОТГ та основні кореляції (рис. авторів):



Рис. 1. Засоби (державного) фінансового контролю коштів ОТГ

З досліджень вже згаданих авторів Т.Г. Васильціва, О.П. Мультської та Ю.К. Шопської впливають основні види та методи державного фінансового контролю у територіальних громадах. Серед найбільш дієвих виділяють такі:

- обстеження фінансово-економічного стану;
- моніторинг фінансово-господарської діяльності;
- аналіз реєстраційно-облікової діяльності;
- аналіз поточної та періодичної звітності;
- фінансово-економічна експертиза використання коштів [3].

Загалом, у наукових колах, котрі займаються дослідженням децентралізації та її впливу на фінансовий стан громад, вже існують певні взаємодіючі між собою висновки

стосовно доцільності та прогресивності самостійного (автономного) забезпечення ОТГ власних бюджетів та фондів та застарілості дотаційного, державного підходу. Дані висновки стали можливими завдяки невпинній праці експертів економістів та правників за весь час становлення децентралізації (2014-2020 рр.) і по сьогодні. Методами державного та внутрішньо-незалежного фінансового контролю було емпіричним шляхом доведено рентабельність таких показників, як «доходи загального фонду у розрахунку на одну особу» та «видатки загального фонду у розрахунку на одну особу» у розрізі самоабзепечення бюджетів ОТГ, розвитку інфраструктурних проектів та інвестиційної діяльності, спрямованої на підвищення рівня фінансової спроможності громад. В той же час, наочно було продемонстровано нижчу економічно-фінансову залежність між вищепереліченими здобутками ОТГ у сфері забезпечення фінансовими ресурсами та показником «рівень дотаційності місцевого бюджету». [3, 5] Дана кореляція доводить, що громадами та державою в цілому був взятий вірний курс на децентралізацію, не лише владних повноважень, а й фінансово-економічних аспектів на місцях, фінансового забезпечення ОТГ та ОМС, як їхнього управлінського органу.

Звертаючи увагу на майбутнє фінансової децентралізації та заходів державного фінансового контролю, то І.Р. Данчевська разом з іншими науковцями виділяє такі аспекти, котрі у перспективі повинні бути покращені, а саме:

- оптимізація та автономізація видатків на місцях на сфері, що перебувають у фінансовому ризику чи недофінансовані (освіта, охорона здоров'я, інфраструктура);
- переключення ресурсів аудиту та фінконтролю в основному на ризикові сфери та об'єкти, зокрема їх бюджетної ефективності;
- налагодження системи повернення коштів до бюджетів, особливо, як вже зазначалось, виведених з бюджетів під час вчинення фінансових правопорушень;
- розширення співпраці з міжнародними аудиторськими органами [6].

Висновки

Підводячи підсумки досліджуваної теми державного фінансового контролю за ефективністю руху та розподілення коштів на місцях, видатків та надходжень до бюджетів, основою висновку звісно є наведення здобутків та позитивних сторін розвитку фінконтролю та децентралізації, рівно як і їх вади та недоліки, котрі необхідно долати. Серед позитивних рушійних змін варто віднести зменшення кількості ОТГ із дотаційними індикаторами у бюджетах, поява профіцитів місцевих бюджетів, що призводить до поступового вирівнювання фінансового забезпечення через інститут «донорських фондів», зменшення тиску на Державну казначейську службу України внаслідок зменшення попиту на позики, збільшення видатків ОТГ на управління. Серед недоліків окремої уваги потребують такі явища: досить високі ризики дефіциту бюджетів розвинених ОТГ внаслідок зміни економічного становища в регіоні, що може призвести до погіршення фінансового забезпечення у менш розвинених ОТГ із залежними бюджетами, поступове повернення до субвенційного та дотаційного підживлення основних життєзабезпечуючих галузей ОТГ, котрі, з огляду на практику, часто і так мають дефіцит фінансування. Таким чином, із вже існуючими нормами права та фінансовими інструментами варто працювати далі на шляху до ще більш ефективного фінансового контролю.

Список використаних джерел

1. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26.01.1993 р. № 2939-XII : станом на 19.08.2022 р.

- URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text> (дата звернення: 08.01.2024).
2. Про державний фінансовий контроль: Проект Закону України № 2022 від 08.02.2008 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JF1K400A?an=3> (дата звернення: 08.01.2024).
 3. Васильців Т., Мульська О., Шопська Ю. Засоби фінансового контролю розвитку об'єднаних територіальних громад. *Регіональна економіка*. 2021. № 1. С. 81–90. URL: <https://doi.org/10.36818/1562-0905-2021-1-8> (дата звернення: 08.01.2024).
 4. Сторонянська І., Патицька Х., Гринчишин І., Чемерис В. Просторові диспропорції у розвитку територіальної громади в умовах адміністративно-фінансової децентралізації. *Agricultural and Resource Economics: International Scientific E-Journal*. 2020. № 6(4), С. 43-62. DOI: <https://doi.org/10.51599/are.2020.06.04.03> (дата звернення: 08.01.2024).
 5. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII : станом на 14.05.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 08.01.2024).
 6. Данчевська І.Р. Державний фінансовий контроль на місцевому рівні в умовах фінансової децентралізації в Україні. *Економіка і суспільство. Бухгалтерський облік, аналіз та аудит*. 2017. № 11. С. 503–507.