

4. Kondrat'ev N.D. Bol'shy'x cy'kly kon'yunktury y' teory'ya predvy'deny'ya. Y'zbrannyye trudy / N.D. Kondrat'ev. – M.: Ekonomy'ka, 2002. – 860 s.

5. Pokrytan A.K., M.Y'. Poly'ty'cheskaya ekonomy'ya: Uchebnoe posoby'e / Za red. A.K. Pokrytan, M.Y'. Zbarsky'j. – Odessa: OGЭU, 2002. – 412 s.

6. Tarasevy'ch V.M. Ekonomichna teoriya: Pidruchny'k / Za red. V. M. Tarasevy'cha. – Ky'yiv: Centr navchal'noyi literatury', 2006. – 784 s.

Рецензент: Балджи М.Д., д.е.н., завідувач кафедри економіки та управління національним господарством ОНЕУ

21.04.2015

УДК 336.13 (477)

Зінченко Марина

ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ ЗА УПРАВЛІННЯМ МІСЦЕВИМИ БЮДЖЕТАМИ

У статті досліджено стан фінансового контролю, що здійснюється за управлінням місцевими бюджетами. Систематизовано місцеві фінансові органи, які проводять контрольні заходи на мезорівні. Охарактеризовано діяльність органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. Проведено моніторинг показників виконання місцевих бюджетів, що можуть свідчити про рівень ефективності внутрішнього фінансового контролю. Проаналізовано діяльність органів державного фінансового контролю. Встановлено, що Рахункова палата здійснює фінансовий контроль лише за використанням міжбюджетних трансфертів, переданих з державного бюджету місцевим бюджетам. Оцінено контрольну діяльність органів Державної фінансової інспекції України за станом управління коштами місцевих бюджетів та встановлено, що такий контроль є недостатньо ефективним. Проаналізовано контрольну діяльність на мезорівні органів Державної казначейської служби України та встановлено, що контроль цього органу є засобом попередження вчинення суб'єктами управління порушень.

Встановлено, що Міністерство фінансів здійснює опосередкований фінансовий контроль на місцевому рівні. Запропоновано пріоритетні напрямки вдосконалення фінансового контролю за управлінням місцевими бюджетами.

Ключові слова: фінансовий контроль, місцеві бюджети, система управління, місцеві фінансові органи, мезорівень.

Зинченко Марина

ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА УПРАВЛЕНИЕМ МЕСТНЫМИ БЮДЖЕТАМИ

В статье исследовано состояние финансового контроля за управлением местными бюджетами. Определены местные финансовые органы, которые проводят контрольные мероприятия на мезоуровне. Охарактеризована деятельность органов местного самоуправления и местных государственных администраций. Проведен мониторинг показателей выполнения местных бюджетов, которые могут свидетельствовать об уровне эффективности внутреннего финансового контроля. Проанализирована деятельность органов государственного финансового контроля. Установлено, что Счетная палата осуществляет финансовый контроль только за использованием межбюджетных трансфертов, переданных из государственного бюджета местным бюджетам. Оценено контрольную деятельность органов Государственной финансовой инспекции Украины за управлением средствами местных бюджетов и установлено, что такой контроль недостаточно эффективный. Проанализировано контрольную деятельность на мезоуровне органов Государственной казначейской службы Украины и установлено, что контроль этого органа является средством предупреждения совершения субъектами управления нарушений. Установлено, что Министерство финансов осуществляет опосредованный финансовый контроль на местном уровне. Предложены приоритетные направления совершенствования финансового контроля за управлением местными бюджетами.

Ключевые слова: финансовый контроль, местные бюджеты, система управления, местные финансовые органы, мезоуровень.

THE FINANCIAL CONTROL PER MANAGEMENT OF LOCAL BUDGETS

The financial control per the local budgets management was studied in the article. The local financial authorities who conduct control at the meso level were identified. The activity of local governments and local state administrations was describes. The implementation rates of local budgets that may indicate the level of effectiveness of internal financial controls were analyzed. The activities of the organs state financial control was reviewed. It was found that the Court of Accounts shall only financial control over the use of intergovernmental transfers, transferred from the state budget to local budgets. The financial control by State Financial Inspection of Ukraine per management the local budgets was estimated. It was found that such control is not effective enough. The control at the meso level of the State Treasury Service of Ukraine was analyzed. It was found that this control is the means of preventing the commission of the subjects control violations. It was established that the Ministry of Finance provides indirect financial control at the local level. The priority areas for improving the financial control per management of local budgets were proposed.

Keywords: financial control, local budgets, control system, local financial authorities, meso level.

Постановка проблеми. В умовах реформування бюджетної системи у напрямку децентралізації управління підвищується самостійність інституцій управління на місцях. У цьому контексті постає завдання із розроблення та впровадження заходів, що забезпечать ефективність функціонування системи управління на місцях. До таких заходів, зокрема, можна віднести контроль за станом формування і використання коштів місцевих бюджетів, за законністю й ефективністю прийнятих управлінських рішень. Саме такі основні завдання стоять перед фінансовим контролем, від ступеня вирішення яких залежить суспільний добробут, соціально-економічний розвиток окремої адміністративно-територіальної одиниці та країни в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний науковий внесок у розвиток фінансового контролю в Україні зробили такі науковці: О.І. Барановський, І.В. Басанцов, І.К. Дрозд, Н.І. Дорош,

В.Г. Мельничук, В.К. Симоненко, І.Б. Стефанюк та ін. Фінансовий контроль на мезорівні був предметом досліджень О.П. Гетманця, І.В. Грицюка, В.А. Дерія, В.С. Куйбіди, І.П. Лопушинського, А.О. Монаєнко, В.Ф. Піхоцького, В.П. Хомутенко Віддаючи належне науковому доробку вказаних учених, необхідно зазначити, що теоретичні та практичні засади фінансового контролю за управлінням місцевими бюджетами в Україні потребують подальших досліджень.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Невирішеним й досі залишаються завдання з формування в Україні ефективно функціонуючої системи фінансового контролю за станом виконання місцевих бюджетів, яка б попереджала порушення у системі управління.

Метою статті є дослідження фінансового контролю за управлінням місцевими бюджетами в Україні задля розроблення рекомендацій з підвищення його ефективності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Важлива роль у контексті підвищення ефективності системи управління місцевими бюджетами відводиться функції контролю за діяльністю інституцій управління в частині законності та ефективності формування й використання фінансових ресурсів. Такий контроль на рівні місцевих бюджетів здійснюють місцеві фінансові органи, наділені відповідними повноваженнями, а саме:

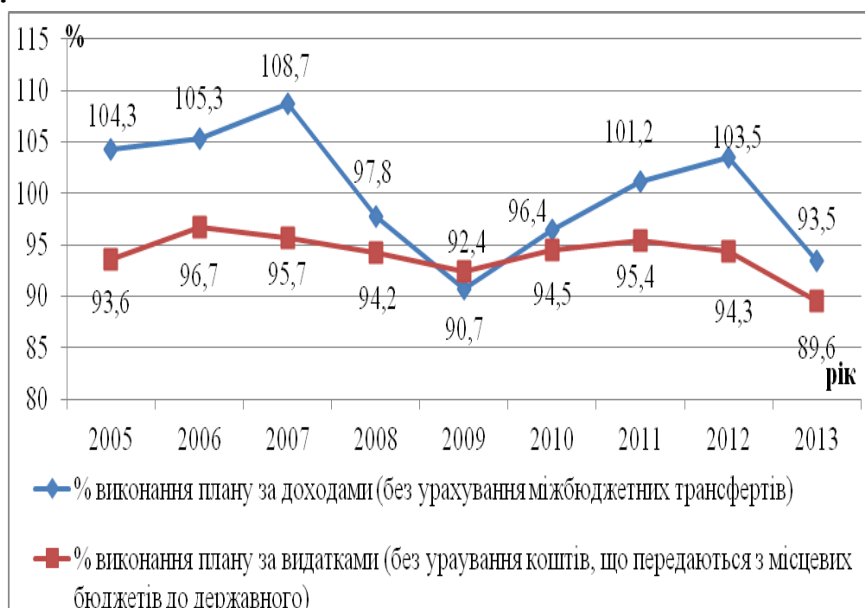
- фінансові органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські ради, районні у містах ради (у разі їх створення), їх виконавчі органи (виконавчий комітет та/або департамент фінансів);

- місцеві фінансові органи виконавчої влади – фінансові управління (департаменти) обласних, міських, районних, районних у містах державних адміністрацій (далі – місцеві державні адміністрації) та територіальні органи, зокрема, Міністерства фінансів України (далі – Мінфін), Державної фінансової інспекції України (далі – ДФІ), Державної казначейської служби України (далі – ДКСУ) та Рахункової палати (далі – РП).

Органи місцевого самоврядування здійснюють контроль у ході бюджетного процесу на відповідному місцевому рівні, тобто вони проводять як попередній (на стадіях складання та розгляду проекту бюджету місцевого самоврядування), поточний (на стадії виконання бюджету місцевого самоврядування), так і наступний контроль (на стадії

підготовки та розгляду звіту про виконання бюджету місцевого самоврядування). Тобто, такий контроль є внутрішнім та таким, що дозволяє своєчасно вплинути на процес руху вхідних й вихідних фінансових потоків бюджету місцевого самоврядування.

Місцеві державні адміністрації, відповідно до Закону «Про місцеві державні адміністрації», здійснюють державний фінансовий контроль за «станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі» [1, ст. 16] та контролюють виконання наданих органам місцевого самоврядування повноважень [1, ст. 35]. Таким чином, вони здійснюють як зовнішній фінансовий контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, так і внутрішній фінансовий контроль – за станом виконання відповідного місцевого бюджету та реалізацією програм соціально-економічного розвитку. Від ефективності функціонуючої системи фінансового контролю описаних місцевих фінансових органів у значній мірі залежить ступінь досягнення суб'єктами управління запланованих показників місцевих бюджетів. Зауважимо, що ступінь виконання плану місцевих бюджетів становить 89,6% - 108,7% (рис. 1) Недовиконання плану може свідчити або про проріхи у системі бюджетного планування, або про недоліки у системі фінансового контролю.



* план, затверджений місцевими радами з урахування змін

Рис. 1. Ступінь досягнення плану місцевих бюджетів України [складено автором за даними 2]

До органів державної влади, що здійснюють зовнішній фінансовий контроль відносять Рахункову палату, яка уповноважена контролювати діяльність місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в розрізі переданих з державного бюджету коштів у вигляді міжбюджетних трансфертів [3, ст. 110]. Отже, зовнішній фінансовий контроль РП не є комплексним та таким, що здійснюється на регулярній основі. Крім того, оприлюднена інформація РП не дозволяє оцінити результативність контролю цього органу стану використання інституціями управління мезорівня наданих міжбюджетних трансфертів.

Періодичним та звуженим є також контроль органів ДФІ, які контролюють лише видатки місцевих бюджетів після їх здійснення, при цьому обсяг таких охоплених контролем видатків за період з 2007 по 2014 рр. становив близько 0,05% усіх видатків місцевих бюджетів [4; 5]. Такий показник значно нижчий за загальноприйнятий показник суттєвості (5 %), що призводить до неможливості встановлення системних порушень при управлінні місцевими бюджетами.

За результатами контролю стану використання комунальних ресурсів ДФІ виявляла порушення у розмірі від 598,79 тис. грн. до 1494,67 тис. грн., що становило 0,34% та 0,86% загальної суми коштів, охопленої контролем (табл. 1). У структурі комунальних ресурсів, що підлягали контролю, кошти місцевих бюджетів складали 29,89% – 48,68% (2007 та 2011 роки відповідно). ДФІ були виявлені порушення при використанні таких коштів у сумі від 515,38 тис. грн. до 1228,78 тис. грн. (2008 та 2011 роки відповідно) (табл. 1). Слід зазначити, що в результаті контрольних заходів органів ДФІ, було усунуто виявлених порушень від 34,03% (2010 р.) до 70,10% (2008 р.). Тенденція до зменшення зазначеного показника може свідчити про зниження показника результативності фінансового контролю, що здійснюється органами ДФІ.

Таким чином, фінансовий контроль за діяльністю інституцій управління місцевими бюджетами, що здійснюється органами РП та ДФІ, є на сьогодні недостатньо ефективними. Це, зокрема, обумовлено обмеженими повноваженнями цих контролюючих органів в частині виконання місцевих бюджетів, законності та ефективності використання коштів таких бюджетів.

Таблиця 1

Результати фінансового контролю комунальних ресурсів Державної фінансової інспекції України за період з 2007 по 2014 рр. (складено автором за даними [4])

Рік Показник	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Фінансові та матеріальні ресурси, охоплені ревізіями та перевітками, млн. грн.								
всього комунальні ресурси	161,4	173,7	180,5	178,6	173,4	135,5	197,5	133,4
у т.ч. коштів місцевих бюджетів	48,25	75,46	86,06	82,70	84,45	62,31	93,28	64,17
питома вага коштів місцевих бюджетів у загальному обсязі комунальних ресурсів, %	29,89	43,44	47,68	46,29	48,68	45,96	47,23	48,07
Виявлено фінансових порушень, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів, млн. грн.								
всього комунальні ресурси	0,803	0,599	1,155	1,241	1,495	0,757	1,142	0,738
питома вага у загальній сумі коштів, охоплених ревізіями, %	0,50	0,34	0,64	0,69	0,86	0,56	0,58	0,55
у т.ч. коштів місцевих бюджетів	0,554	0,515	0,993	1,002	1,229	0,525	0,937	0,568
питома вага у загальній сумі коштів, охоплених ревізіями, %	1,15	0,68	1,15	1,21	1,46	0,84	1,00	0,89
Усунуто фінансових порушень, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів, млн. грн.								
всього комунальні ресурси	0,406	0,419	0,583	0,421	0,676	0,436	0,634	0,459
питома вага у загальній сумі виявлених фінансових порушень, %	50,56	69,95	50,48	33,92	45,22	57,60	55,52	62,20
у т.ч. коштів місцевих бюджетів	0,208	0,361	0,503	0,341	0,569	0,361	0,529	0,374
питома вага у загальній сумі виявлених фінансових порушень, %	37,55	70,10	50,65	34,03	46,30	68,76	56,46	65,85

На регулярній основі контроль за системою управління фінансовими потоками місцевих бюджетів здійснюють органи ДКСУ.

Такий контроль за часом проведення є попереднім та поточним, тобто основною метою контролю ДКСУ є попередження вчинення порушень з бюджетними коштами. Так, контролюючим органом було попереджено від 0,19% до 0,69% порушень при витрачанні коштів місцевих бюджетів [5; 6]. В процесі взяття й реєстрації зобов'язань та при прийнятті до виконання платіжних доручень ДКСУ виявлено порушень (надано відмов) з боку розпорядників й одержувачів коштів місцевих бюджетів у кількості від 6353 одиниць до 29990 одиниць (2012 та 2008 роки відповідно), суми попереджених порушень коливались від 380,7 млн. грн. до 1441,7 млн. грн. (2008 та 2013 роки відповідно). Як свідчать оприлюдненні дані ДКСУ, частка порушень (відмов) розпорядниками й одержувачами коштів місцевих бюджетів складала більше 70% у загальній кількості порушень, а суми таких порушень – від 8,6% (2014 р.) до 55% (2012 р.) загальних сум порушень (табл. 2). Крім того, частина таких порушень завдяки заходам, що здійснюють органи ДКСУ усувається. Так, у 2014 році було усунуто 95,07% усіх виявлених порушень використання коштів місцевих бюджетів у сумі 141,8 млн. грн.

Таблиця 2

Результати фінансового контролю Державної казначейської служби України за період з 2008 по 2014 рр. (складено автором за даними [6])

Показник	2008	2009	2010	2011	2012*	2013	2014**
Усього порушень бюджетного законодавства							
кількість, одиниць	32875	23032	41278	15994	8932	13477	11718
сума, млн. грн.	3554,3	2237,7	1852,9	2885,8	1616,8	3311	2396,6
в т.ч. порушення по місцевим бюджетам, пов'язаним з прийняттям до виконання платіжних доручень з виконання місцевих бюджетів розпорядникам різних рівнів та відмовами одержувачам бюджетних коштів							
кількість, одиниць	29990	19782	29455	11675	6353	9836	8743
питома вага у загальній сумі, %	91,22	85,89	71,36	73,00	71,13	72,98	74,61
сума, млн. грн.	380,7	253,4	989,4	1248,9	889,3	1441,7	206,2
питома вага у загальній сумі, %	10,71	11,32	53,40	43,28	55,00	43,54	8,60

* дані за січень-жовтень 2012 року (дані за січень-грудень 2012 року на офіційному веб-сайті ДКСУ не доступні)

** дані не враховують порушень, пов'язаних з недотриманням порядків відкриття (закриття) рахунків, подання фінансової і бюджетної звітності та інших випадках порушення бюджетного законодавства

Все вище зазначене свідчить, що органи ДКСУ роблять значний внесок у попередження правопорушень в галузі управління фінансовими потоками місцевих бюджетів. Разом з тим, з метою підвищення ефективності державного фінансового контролю необхідно підвищити ступінь транспарентності інформації, яку отримує ДКСУ під час здійснення контролю, та налагодити взаємодію цього органа з іншими контролюючими органами, що дозволить покращити фінансову дисципліну розпорядників та одержувачів коштів місцевого бюджету, зокрема, та державного бюджету взагалі.

Слід зазначити, що ДКСУ та ДФІ підконтрольні Мінфіну, який є головним органом виконавчої влади з формування та реалізації політики в сфері державного фінансового контролю, уповноваженим на проведення контролю за дотриманням бюджетного законодавства [7]. Мінфін, зокрема, «погоджує основні напрями контрольно-ревізійної роботи органів ДФІ» [7, п. 4.65] та одержує щомісяця від ДФІ звіти про результати їх діяльності, «здійснює контроль за цільовим використання державних коштів, передбачених для реалізації проектів, програм» [7, п. 5.10]. Таким чином, Мінфін здійснює опосередкований фінансовий контроль за діяльністю інституцій управління мезорівня, підвищити ефективність якого можливо за рахунок моніторингу діяльності як підзвітних контролюючих органів, так і органів управління на місцях.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Підсумовуючи результати проведеного дослідження, слід зазначити, що з метою вдосконалення системи фінансового контролю місцевих бюджетів необхідно:

– чітко законодавчо виписати обов'язки уповноважених місцевих фінансових органів в частині фінансового контролю та затвердити порядок й процедурні особливості його проведення, що дозволить сформулювати правові засади фінансового контролю на мезорівні;

– передбачити можливість застосування фінансовими органами місцевого самоврядування при виконанні фінансового контролю таких інструментів управління як аутсорсинг та реінжиніринг, що сприятиме підвищенню його результативності;

– наділити РП (як орган зовнішнього державного фінансового контролю) повноваженнями по здійсненню контролю за

виконанням місцевих бюджетів за доходами та видатками, що дозволить збільшити обсяг охоплених контролем цього органу фінансових потоків місцевих бюджетів;

– забезпечити виконання принципу системності фінансового контролю за рахунок координації контрольної діяльності органів ДФІ та РП, нормативно-правового закріплення строків проведення контрольних заходів такими органами з урахуванням регулярності контролю за станом виконання певних бюджетних програм [8];

– підвищити рівень транспарентності (доступності, гласності, відкритості) інформації, отриманої за результатами фінансового контролю місцевих бюджетів, що дозволить громадськості приймати активну участь у контролі за бюджетним процесом на мезорівні, своєчасно вживати належних заходів.

Впровадження зазначених рекомендацій дасть змогу підвищити ефективність не лише системи фінансового контролю на мезорівні, а й механізму управління місцевими бюджетами взагалі. Перспективи подальших розробок вбачаються у дослідженні інструментального забезпечення системи управління місцевими бюджетами в Україні.

Література

1. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» № 586-IV від 09.04.1999 р. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

2. Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень. – Бюджетний моніторинг 2007-2013 [Електронний ресурс] : // – Режим доступу:

www.ibser.org.ua/.../%20Monitor%20Quarter%202007/2007_4_Quarter

...

3. Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

4. Звіти про результати діяльності Державної фінансової інспекції України. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/46964>;

Звіти Державної казначейської служби України про виконання Державного бюджету. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>

5. Звіти про здійснення попереднього та поточного контролю працівниками Державної казначейської служби України – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: http://treasury.gov.ua/main/uk/publish/category?cat_id=77170&page=1

6. Указ Президента «Про Положення про Міністерство фінансів України» № 446/2011 від 08.04.2011р. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/446/2011>

7. Хомутенко В. П. Аудит місцевих бюджетів як запорука фінансової безпеки регіону /А. В. Хомутенко, В. П. Хомутенко// Економіка та держава. – № 12. – 2013. – С.52-55

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (1999), The Law of Ukraine [Zakon Ukrayiny «Pro mistsevi derzhavni administratsiyi»], available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (Accessed 25 March 2015)

2. The Institute for Budgetary and Socio-Economic Research [Instytut byudzhetu ta sotsial'no-ekonomichnykh doslidzhen'], available at:

www.ibser.org.ua/.../%20Monitor%20Quarter%202007/2007_4_Quarter (Accessed 25 March 2015)

3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), The Budget Code of Ukraine [Byudzhetnyy kodeks Ukrayiny], available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (Accessed 25 March 2015)

4. Reports of the State Financial Inspection of Ukraine [Zvity pro rezul'taty diyal'nosti Derzhavnoyi finansovoyi inspektsiyi Ukrayiny], available at: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/46964> (Accessed 25 March 2015)

5. Reports of the State Treasury Ukraine on budget execution [Zvity Derzhavnoyi kaznacheys'koyi sluzhby Ukrayiny pro vykonannya Derzhavnoho byudzhetu], available at: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477> (Accessed 25 March 2015)

6. Reports on the implementation previous and current control of the workers of the State Treasury Service of Ukraine [Zvity pro zdiysnennya poperedn'oho ta potochnoho kontrolyu pratsivnykamy Derzhavnoyi kaznacheys'koyi sluzhby Ukrayiny], available at: http://treasury.gov.ua/main/uk/publish/category?cat_id=77170&page=1 (Accessed 25 March 2015)

7. President of Ukraine (2011), The Decree «The Regulation about the Ministry of Finance of Ukraine» [Ukaz Prezydenta «Pro Polozhennya pro Ministerstvo finansiv Ukrayiny»], available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/446/2011> (Accessed 25 March 2015)

8. Khomutenko V. (2013) «Audit of local budgets as a guarantee of financial security of the region» [Audyt mistsevykh byudzhetyv yak zaporuka finansovoyi bezpeky rehionu], Economy and State, № 12, 52-55 p.

Рецензент: Ковальов А.І., д.е.н., професор, проректор з наукової роботи Одеського національного економічного університету

30.03.2015

УДК 336.713:336.764.1(477)

Кистенюк Галина

УПРАВЛІННЯ АКТИВАМИ КОМЕРЦІЙНОГО БАНКУ В УКРАЇНІ: МЕТОДИ ТА ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ

У статті розглянуто основні проблеми в управлінні активами комерційного банку в Україні, а саме такі: наявність проблемних активів в складі економічних ресурсів банку, відсутність дієвих попереджувальних заходів нівелювання проблемних кредитів, кредитний і валютний ризики, а також чутливість банків до змін ставок відсотку. Проаналізовано підходи до керування активами, а також їх головні відмінності та сильні і слабкі сторони. Визначено найважливіші принципи управління активами та завдання підвищення ефективності управління активами вітчизняних банків. Крім того, запропоновано деякі дієві напрями вдосконалення структури активів комерційного банку.

Ключові слова: активи банку, управління активами комерційного банку, підходи до керування активами, проблемні кредити, кредитний та валютний ризики, ефективність управління активами.