

дченої аудиторської компанії, яка зможе об'єктивно оцінити фінансовий стан банку.

Складність оцінювання ефективності банківських М&А обумовлюється, по-перше, тим, що досить важко визначити похибку методики визначення ефективності злиттів та поглинань банків, по-друге, встановити ті спонукальні мотиви злиттів та поглинань, які для банку «перевищують» показники ефективності, і, по-третє, узагальнити шляхи підвищення ефективності злиттів та поглинань банків, які слугуватимуть орієнтирами для регулюючих органів.

Література

1. Офіційний сайт компанії System Capital Management. Електронний ресурс: <http://www.scm.com.ua/>
2. Про затвердження Національного стандарту № 1 «Загальні засади оцінки майна і майнових прав» [Текст] : постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2003 р. № 1440 // Офіційний вісник України від 26.09.2003 р. — 2003. — № 37. — С. 64.
3. *Табахарнюк М. О.* «Гра на мільйон: практика злиття та поглинання в Україні» / МТ-INVEST — К.: 2012. — 304 с.
4. *Akhavein, J., A. Berger and D. Humphry,* The Effects of Megamergers on Efficiency and Prices: Evidence from a Bank Profit Function, *Review of Industrial Organization* 12, 1997.
5. *Berger, A., W.C. Hunter and S.G. Timme,* The Efficiency of Financial Institutions: A Review and Preview of Research Past, Present and Future, *Journal of Banking and Finance*, Vol. 17, 1993, p. 221-249.

Статтю подано до редакції 22.05.13 р.

УДК 336.148

*І. А. Висоцький, аспірант кафедри фінансів
ДВНЗ «Київський національний економічний
університет ім. Вадима Гетьмана»*

КОШТИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

АНОТАЦІЯ. У статті розглянуто сутність поняття «місцеві бюджети», теоретичні засади управління коштами місцевих бюджетів, а також висвітлено державні органи, які здійснюють контроль за рухом коштів місцевих бюджетів.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: місцевий бюджет, місцеві фінанси, державний фінансовий контроль.

АННОТАЦИЯ. В статье рассмотрена сущность понятия «местные бюджеты», теоретические основы управления средствами местных бюджетов, а также освещены государственные органы, осуществляющие контроль за движением средств местных бюджетов.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: местный бюджет, местные финансы, государственный финансовый контроль.

ANNOTATION. The article deals with the essence of the concept of «local budgets», theoretical foundations of management of local budgets, covers state agencies that monitor the movement of local budgets.

KEYWORDS: local budget, local finance, public financial control.

Актуальність проблеми. На сьогоднішній день питання децентралізації бюджетної системи України виходить на перший план, адже фінансова децентралізація є однією з фундаментальних умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади: децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади у розвитку підконтрольної їй території; фіскальна децентралізація сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельнішого узгодження видатків органів влади з місцевими потребами і уподобаннями. Проте, реалізація законодавчо закріпленого права кожного адміністративно-територіального утворення на економічну самостійність неможлива без наявності у кожного органу влади власного бюджету і права його складання, затвердження і виконання без втручання ззовні. А це означає, що кожен орган влади повинен володіти своїми фінансовими джерелами, достатніми для організації управління економікою і соціальною сферою на своїй території. Одночасно з цим він повинен володіти відносною самостійністю в управлінні податками та іншими обов'язковими платежами, що надходять до відповідного бюджету.

Аналіз публікацій. Дослідженням питання коштів місцевих бюджетів як об'єкту державного фінансового контролю займалось багато вітчизняних науковців, серед яких слід виділити Гуцаленко Л.В., Стефанюка І.Б., Лопушинського І.П., Монаєнко А.О. Крім того, окремі аспекти досліджень бюджетних коштів на місцевому рівні та контролю за ними є доробком таких дослідників як Іванова І. М., Піхоцький В. Ф., Остріщенко Ю. В. та ін.

Метою статті є аналіз теоретичних основ управління коштами місцевих бюджетів з метою підвищення ефективності державного фінансового контролю за ними.

Виклад основного матеріалу. Місцевим бюджетам як основній фінансовій базі органів місцевого самоврядування належить особливе місце в бюджетній системі нашої держави. Важлива роль відводиться місцевим бюджетам і у соціально-економічному розвитку території, адже саме з місцевих бюджетів здійснюється фінансування закладів освіти, культури, охорони здоров'я населення, засобів масової інформації; також фінансуються різноманітні молодіжні програми, видатки на упорядкування населених пунктів, саме з місцевих бюджетів здійснюються видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення.

На жаль, у цій ланці бюджетної системи зберігається безнадійно застарілий механізм централізованого регулювання вищестоящими органами доходів місцевих бюджетів. Це позбавляє місцеві органи влади фінансової самостійності, на довгі роки закріплює залежність розвитку місцевої економіки і соціальної сфери від можливостей і бажання вищестоящих органів влади вирішувати проблеми, що знаходяться на даній території районів, міст, селищ і сіл.

Таким чином, в такій ситуації гострою постає проблема державного фінансового контролю за цією ланкою бюджетної системи, при цьому чітко розмежовуючи функції і повноваження усіх рівнів влади, а звідси — видатків кожного виду бюджету, і, що найголовніше, доходів між різними ланками бюджетної системи. При цьому в процесі здійснення контролю питання бюджетної політики, оподаткування і міжбюджетних відносин повинні розглядатись і вирішуватись комплексно, оскільки вони тісно взаємопов'язані, і жоден з цих елементів не може бути реформованим без врахування двох інших.

Бюджет є складною економічною категорією, оскільки являє собою систему економічних відносин, які складаються в суспільстві в процесі формування, розподілу і використання централізованого грошового фонду країни, призначеного для задоволення суспільних проблем.

Бюджетні відносини, що відображають зміст як державного, так і місцевих бюджетів, функціонують у визначених формах — суспільних і організаційних. І саме завдяки організаційним формам стає можливим використання бюджету як інструменту управління економікою.

Так, організаційними формами функціонування бюджетних відносин є конкретні види бюджетів (державний бюджет, бюджет Автономної Республіки Крим і місцеві бюджети). Втілюючи внутрішньобюджетні відносини в зазначених формах, держава організовує бюджетні взаємовідносини щодо централізації бюджетних ресурсів у розпорядження органів влади, які наділені правом представляти інтереси держави і від її імені здійснювати певні функції [1].

Стосовно визначення поняття «місцеві бюджети» в економічній літературі немає єдиної точки зору.

У перші роки організації бюджетної системи місцеві бюджети розглядалися як сукупність завдань, доручених місцевим органам, і сукупність коштів, котрими вони володіють для їх задоволення.

У положенні про фінанси 1926 року дається таке трактування: «Місцеві фінанси складають частину єдиної системи фінансів СРСР і знаходяться в безпосередньому віданні місцевих Рад та їх виконавчих комітетів». Аналогічне визначення поняття «місцеві фінанси» дає професор В.Н. Твердохлібов.

Н.А. Ширкевич так визначає сутність місцевих бюджетів: «Це частина основного річного фінансового плану країни — державного бюджету, крім того, місцеві бюджети утворюють централізований фонд грошових коштів місцевих Рад, котрим вони розпоряджаються» з метою здійснення заходів, які щорічно передбачаються планом економічного і соціального розвитку» [6].

Деякі вчені за основу визначення місцевих бюджетів приймають територіальний принцип, розглядаючи їх як бюджети окремих адміністративно-територіальних одиниць. Ряд економістів характеризують місцеві бюджети як економічні відносини. Наприклад, І.Н. Ходорович характеризує місцеві бюджети як «сукупність економічних відносин, що забезпечують фінансову базу Рад щодо розвитку і утримання, головним чином, галузей господарства, які безпосередньо спеціалізуються на підвищенні добробуту населення».

А.Н.Васильєва визначає місцеві бюджети як «зумовлену адміністративно-територіальним поділом і бюджетним устроєм частину економічних відносин у суспільстві, пов'язаних з формуванням, розподілом і використанням фондів грошових коштів, призначених для задоволення суспільних проблем» [3].

Усе наведене вище свідчить про різні підходи до трактування поняття місцевих бюджетів, що, в свою чергу, позначається на визначенні ролі місцевих бюджетів у фінансовій системі держави. Аналіз різних поглядів щодо визначення поняття «місцеві бюджети» дозволяє охарактеризувати їх як сукупність економічних відносин, які сприяють територіальному перерозподілу національного доходу країни та забезпечують створення фінансової бази місцевих рад. Як організаційна форма мобілізації доходів і здійснення витрат місцевими органами самоврядування місцеві бюджети — це балансові розрахунки, які відповідають вимогам складання балансів, тобто вони мають дохідну й витратну частини, в їх основу покладено принцип збалансування тощо. Тому можна стверджувати, що місцеві бюджети — це балансові розрахунки доходів і витрат, які мобілізуються й витрачаються на відповідній території.

Ознакою сучасної побудови бюджетної системи України є самостійність усіх бюджетів. Місцеві бюджети даного рівня не можуть бути включені до місцевих бюджетів іншого рівня.

Повноваження органів місцевого самоврядування щодо встановлення джерел доходів передбачають бюджетну самостійність, самостійність щодо встановлення комунальних тарифів і податків. Адже для того, щоб виконувати бюджету свої функції, у нього повинні чітко бути сформовані джерела доходів. Під бюджетною самостійністю розуміють право органів місцевого самоврядування мати власний бюджет, самостійно його розглядати й затверджувати. Податкова самостійність передбачає право встановлення місцевих податків і зборів, їхніх ставок, пільг і визначення податкової бази. Обов'язки щодо видатків передбачають зобов'язання органів місцевого самоврядування у межах своїх функцій самостійно визначати склад цих видатків і здійснювати їх з місцевих бюджетів. Встановлення дійсної самостійності кожного бюджету відповідає засадам бюджетного федералізму, які набувають дедалі більшого поширення в побудові бюджетних систем, у тому числі в унітарних державах [5].

Водночас місцеві бюджети слід розглядати як важливу фінансову категорію, основу якої становить система фінансових відносин, а саме: відносини між місцевими бюджетами і господарськими структурами, що функціонують на даній території; відносини між бюджетами і населенням даної території, що складаються при мобілізації й витрачанні коштів місцевих бюджетів;

відносини між місцевими бюджетами різних рівнів щодо перерозподілу фінансових ресурсів; відносини між місцевими бюджетами і державним бюджетом.

Місцеві бюджети є фінансовою базою органів місцевого самоврядування та вирішальним фактором регіонального розвитку. Наявність місцевих бюджетів закріплює економічну самостійність місцевих органів самоврядування, що передбачено Конституцією та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 25.05.97 р., активізує господарську діяльність, дозволяє їм розвивати інфраструктуру на підвідомчій території, розширювати економічний потенціал регіону, виявляти і використовувати резерви фінансових ресурсів. У кінцевому підсумку все це розширює можливості місцевих органів влади у більш повному задоволенні потреб населення.

Місцеві бюджети є основним каналом доведення до населення кінцевих результатів суспільного виробництва, що спрямовуються на суспільне споживання. Через місцеві бюджети суспільні фонди споживання розподіляються в територіальному і соціальному розрізах. Разом з іншими ланками бюджетної системи місцеві бюджети є одним з головних інструментів реалізації на практиці програми соціального і економічного розвитку як регіонів, так і країни в цілому.

Розглядаючи проблему державного фінансового контролю за рухом коштів місцевих бюджетів, ми повинні аналізувати його на двох етапах, а саме: в процесі формування коштів місцевих бюджетів та в процесі їх використання [4]. Тут же гостро постає питання розподілу повноважень між державними органами на кожному з етапів проведення контролю.

Як відомо, реалізація економічної стратегії держави потребує підвищення контрольного потенціалу органів виконавчої влади, яким належить ключова роль у здійсненні державного фінансового контролю. У зв'язку з розгалуженістю виконавчої влади в Україні зростає важливість тих її органів, на які покладаються обов'язки, що безпосередньо стосуються проведення фінансового контролю.

Відповідно до статей 109-114 Бюджетного кодексу України контроль за дотриманням бюджетного законодавства здійснюють Верховна Рада України, Рахункова палата, Міністерство фінансів, Державне казначейство, Державна контрольно-ревізійна служба, Верховна Рада Автономної Республіки Крим та відпові-

дні місцеві ради, Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних рад. Найважливішу роль серед цих органів щодо контролю за місцевими бюджетами по суті відіграють контролюючі органи, що підпорядковуються Міністерству фінансів України. Пріоритетне місце серед них належить Державній контрольно-ревізійній службі України (ДКРС), яку було створено згідно з Законом України від 26 січня 1993 року «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» [2]. Головним завданням ДКРС є здійснення державного контролю за витрачанням коштів і матеріальних цінностей, їх збереженням, станом і достовірністю бухгалтерського обліку та звітності. У зв'язку з конституційним розмежуванням державної влади та місцевого самоврядування повноваження ДКРС щодо органів місцевого самоврядування поширюються лише на ту їх частину фінансової діяльності, що пов'язана з участю держави у формуванні доходів бюджетів органів місцевого самоврядування та їх фінансовою підтримкою.

В 2006 році набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання фінансовим правопорушенням, забезпечення ефективного використання бюджетних коштів, державного і комунального майна», яким було внесено зміни і до Закону «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні». Згідно із законодавчими змінами органи ДКРС отримали додаткові повноваження зі здійснення контролю над державним і комунальним майном, навіть якщо підприємства не є одержувачами бюджетних коштів.

Як правило, перевірка місцевих бюджетів проводиться в плановому порядку органами ДКРС центрального та територіального рівня, у разі потреби — спільно з іншими органами державного фінансового контролю залежно від рівня місцевого бюджету. Планові перевірки бюджетів проводяться відповідно до таких документів:

- 1) «Основні напрями роботи органів державної контрольно-ревізійної служби на поточний рік», що затверджуються Кабінетом Міністрів України;
- 2) «План контрольно-ревізійної роботи органів державної контрольно-ревізійної служби на відповідний період»;
- 3) «План перевірок бюджетів та використання бюджетних коштів у районах, містах обласного значення, районах у міс-

тах, які складаються контрольно-ревізійними управліннями в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі».

ГоловКРУ України за погодженням з Міністерством фінансів України, Державним казначейством України та Державною податковою адміністрацією України планує перевірки місцевих бюджетів та бюджетів місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі і включає їх до основних напрямів роботи органів державної контрольно-ревізійної служби України на наступний рік, який до першого грудня поточного року подається на затвердження Кабінету Міністрів України. Затверджений Кабінетом Міністрів України план перевірок бюджетів органи державного фінансового контролю включають до своїх планів роботи на відповідний період.

Контрольно-ревізійні управління в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі за погодженням з іншими територіальними органами фінансового контролю складають план проведення перевірок місцевих бюджетів на наступний рік та до першого листопада подають його на затвердження Раді міністрів АР Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям.

Затверджені плани перевірок бюджетів у районах, містах обласного значення, районах у містах у визначені строки скеровуються до Управління контролю у сфері органів державної виконавчої влади і оборони ГоловКРУ України для контролю за їх виконанням.

Стосовно контролю за формуванням коштів місцевих бюджетів, то у територіальних органах Державного казначейства України здійснюється перевірка питань, визначених в Тимчасових рекомендаціях з проведення перевірки законності операцій за рахунками з обліку коштів державного і місцевих бюджетів в органах Державного казначейства України, затверджених наказом ГоловКРУ від 17 липня 2002 року № 155, з урахування особливостей, визначених порядком казначейського обслуговування місцевих бюджетів, який затверджено наказом Держказначейства України від 04 листопада 2002 року № 205.

При цьому, зокрема, у процесі перевірки дотримання органами Держказначейства України порядку виконання державного бюджетів і місцевих бюджетів за доходами зосереджується увага на перевірці таких питань:

— дотримання порядку відкриття рахунків та зарахування податків і зборів (обов'язкових платежів) до бюджетів; обґрунтованість відкриття реєстраційних спеціальних рахунків бюджетним закладам та правильність зарахування на них коштів;

— правильність ведення бухгалтерського обліку доходів бюджету відповідно до Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів, затвердженого наказом Державного казначейства України від 28 листопада 2000 року № 119, у розрізі кодів бюджетної класифікації доходів і типів операцій;

— розподіл, повнота і своєчасність перерахування платежів до державного та місцевих бюджетів відповідно до нормативів відрахувань, затверджених законом України про Державний бюджет України на відповідний бюджетний рік та рішення про місцеві бюджети регіону;

— перерахування інших платежів у розмірах, визначених законодавством, що зараховуються на розподільчі рахунки та перераховуються за призначенням;

— повнота надходження коштів до бюджету за рахунок платежів не визначених законодавством як обов'язкові, у тому числі коштів за приватизоване майно, адміністративних штрафів тощо;

— стан обліку заборгованості за бюджетними позичками, повнота вжиття заходів щодо своєчасного їх повернення та правильність зарахування до бюджету;

— правильність повернення надмірно або помилково сплачених платежів до бюджету;

— організація та стан роботи з проведення взаємоперевірок з надходження платежів й інших надходжень до бюджетів з фінансовими органами та органами податкової служби, дотримання періодичності проведення таких взаємозвірок і правильність регулювання виявлених розбіжностей;

— дотримання черговості під час проведення операцій із обробки платежів [4].

Разом з тим сьогодні вимагає вироблення нових підходів до здійснення державного фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів. Так, Концепція реформування місцевих бюджетів, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України 23 травня 2007 року, передбачає, що підвищення ефективності управління коштами місцевих бюджетів та посилення контролю і

відповідальності за дотриманням бюджетного законодавства має здійснюватися шляхом:

- надання органам місцевого самоврядування методичної та консультаційної допомоги з питань реформування місцевих бюджетів;

- удосконалення процедури фінансового контролю за дотриманням бюджетного законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу його учасниками відповідно до повноважень, визначених законодавством, забезпеченням економного та ефективного управління бюджетними коштами відповідно до встановлених напрямів їх використання;

- запровадження механізму моніторингу та оцінки ефективності здійснення органами місцевого самоврядування їх повноважень, підвищення відповідальності за здійснення таких повноважень;

- розроблення системи моніторингу результатів роботи органів місцевого самоврядування в умовах реформування місцевих бюджетів;

- запровадження системи щорічної рейтингової оцінки результатів роботи органів місцевого самоврядування з управління бюджетними коштами;

- удосконалення процедури здійснення внутрішнього фінансового контролю в бюджетних установах;

- активізація роботи органів місцевого самоврядування, спрямованої на підвищення ефективності використання бюджетних коштів (оптимізація мережі бюджетних установ, застосування дієвих методів економії бюджетних коштів тощо).

Крім того, Міністерство фінансів України відповідно до основних завдань бюджетної політики, визначених Бюджетною декларацією, ще 2008 року розробило законопроект про внесення змін до Бюджетного кодексу України. Проект закону було розроблено разом з іншими зацікавленими органами державної влади та з урахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування. Метою цього законопроекту є створення правових передумов до підвищення результативності та якості управління державними фінансами.

Головна мета вдосконалення положень Бюджетного кодексу — створення правового підґрунтя для подальшого розвитку середньострокового бюджетного планування та програмно-цільового методу бюджетування, а також застосування сучасних форм та

методів управління бюджетними коштами, державним та місцевим боргом, розвитку системи державного фінансового контролю із посиленням відповідальності учасників бюджетного процесу. Законопроектом передбачається впорядкування норм щодо повноважень та відповідальності органів, уповноважених на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, визначення видів бюджетних правопорушень залежно від стадії бюджетного процесу, заходів впливу та процедур їх застосування у разі вчинення бюджетних правопорушень учасниками бюджетного процесу.

Висновки. Гадаємо, що прийняття вищезазначеного законопроекту та вжиття інших нагальних заходів щодо докорінного поліпшення державного контролю за бюджетами місцевого самоврядування сприятиме вдосконаленню функціонування бюджетної системи України в цілому, дасть змогу вирішити найактуальніші проблемні питання бюджетного процесу та взаємодії його учасників і стане реальним кроком у напрямку перебудови системи управління державними та місцевими фінансами, у тому числі здійснення контрольних функцій щодо місцевих бюджетів.

Література

1. Закон України «Про бюджетну систему України» від 29.06.95 р. із змінами від 02.02.97 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 26. — с. 589—611.
2. Про Державну контрольно-ревізійну службу в Україні: Закон України від 26 січня 1993 року.
3. *Васильєва М.В.* Местные бюджеты в современных условиях. — М.: Финансы и статистика, 1987. — 128 с.
4. *Гуцаленко Л.В., Дерій В.А., Коцупатрий М.М.* Державний фінансовий контроль. 2-вид., навч. посіб. — К.: Центр учбової літератури, 2011. — 424 с.
5. *Жемеренко Є.В.* Використання коштів місцевих бюджетів України//Фінанси України. — 2008. — № 8. — с. 12—18.
6. *Ширкевич Н.А.* Местные бюджеты в современных условиях. — М.: Финансы и статистика, 1991. — 112 с.

Статтю подано до редакції 05.06.13 р.