

ЕКОНОМІЧНІ НАУКИ

УДК 336.14:352+336.146(045)

Астапова Г.В.

ПРОБЛЕМИ НЕЦІЛЬОВОГО ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

У статті розкрито сутність, порядок та інституційне забезпечення використання бюджетних коштів в системі місцевих фінансів. Визначено умови, причини та напрями нецільового використання коштів місцевих бюджетів. Охарактеризовано напрями контролю за цільовим використанням бюджетних коштів на місцевому рівні. Обґрунтовано не функціональність системи державного фінансового контролю за цільовим використанням коштів місцевих бюджетів та доведено необхідність створення організаційно-методичного забезпечення ефективної контрольної діяльності.

Ключові слова: нецільове використання, бюджетні кошти, місцеві бюджети, видатки, контроль, звітність, напрями нецільового використання коштів.

В статье раскрыты сущность, порядок и институциональное обеспечение использования бюджетных средств в системе местных финансов. Определены условия, причины и направления нецелевого использования средств местных бюджетов. Охарактеризованы направления контроля за целевым использованием бюджетных средств на местном уровне. Обоснована не функциональность системы государственного финансового контроля за целевым использованием средств местных бюджетов и доказана необходимость создания организационно-методического обеспечения эффективной контрольной деятельности.

Ключевые слова: нецелевое использование, бюджетные средства, местные бюджеты, расходы, контроль, отчетность, направления нецелевого использования средств.

Постановка проблеми. Розподіл коштів місцевих бюджетів здійснюється двома основними методами: фінансуванням та кредитуванням. *Фінансування* - це безповоротний, безвідплатний, цільовий відпуск коштів, що здійснюється на підставі затверджених фінансових планів з відповідного місцевого бюджету (фонду коштів). *Кредитування* - це надання коштів на певний строк на засадах сплатності та поворотності, а також відповідності цільовому призначенню. Муніципальні видатки здебільшого здійснюються в порядку фінансування. *Фінансування видатків місцевих бюджетів* - це заснований на правових нормах плановий, цільовий, безповоротний й безвідплатний відпуск коштів, що здійснюється з урахуванням оптимального об'єднання

власних, запозичених й бюджетних джерел фінансування мірою здійснення плану використання коштів для виконання функцій територіальних громад з дотриманням режиму економії та при постійному контролі. Використання власних фінансових ресурсів у фінансуванні здебільшого є характерним для підприємств комунальної власності, що володіють певною фінансовою самостійністю та можуть отримувати прибутки від своєї діяльності. Установи й організації, які є неприбутковими і всі видатки покривають бюджетними асигнуваннями, в законодавстві називаються «бюджетними» (ст. 2 п. 6 Бюджетного кодексу України). Після затвердження місцевих бюджетів представницькими органами місцевого самоврядування починається їх виконання, що за видатковою частиною проводиться на засадах кошторисно-бюджетного фінансування. Тому закономірно, що поняття бюджетних видатків є значно ширшим за процеси включення до відповідних бюджетів видатків на утримання конкретних галузей та установ і відпуску їм коштів - бюджетного фінансування; до інституту видатків слід відносити й цільове, доцільне й ефективне *використання* коштів розпорядниками бюджетних коштів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблемам організації місцевих фінансів присвячені роботи Г. Астапової [1], Н. Брюховецької [2], О. Ігнатової [2], С. Левицької [3], О. Сунцової [4], Р. Щербаня [5] та інших дослідників. Зазначеними авторами розглянуто сутність, структуру місцевих фінансів, стадії та особливості організації бюджетного процесу на місцевому рівні, методичне забезпечення бюджетного планування, процес здійснення державного фінансового контролю виконання та обслуговування місцевих бюджетів, використання бюджетних коштів розпорядниками. Проте, дослідниками не обґрунтовано організаційно-інституційні закономірності утворення проблем нецільового використання коштів місцевих бюджетів.

Метою дослідження виступає визначення проблем організаційного, інституційного та методичного характеру, пов'язаних із нецільовим використанням коштів місцевих бюджетів.

Виклад основного матеріалу. Виконання місцевих бюджетів за видатками передбачає наявність бюджетних відносин за участі *розпорядників бюджетних коштів* - бюджетних установ в особі їх керівників, уповноважених на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення видатків з бюджету та посередництвом Державного казначейства України.

Казначейське обслуговування місцевих бюджетів здійснюється територіальними органами Державного казначейства України за функціями: проведення операцій з коштами державного бюджету;

розрахунково-касового обслуговування розпорядників бюджетних коштів; контролю бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень, прийнятті зобов'язань та проведенні платежів; бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання державного бюджету.

Місцевий бюджет виконується *за розписом*, який затверджується керівником місцевого фінансового органу. До затвердження розпису керівником місцевого фінансового органу затверджується тимчасовий розпис на відповідний період. Керівник місцевого фінансового органу протягом бюджетного періоду забезпечує відповідність розпису місцевого бюджету встановленим бюджетним призначенням. Після введення в дію закону про державний бюджет України органам державної влади та їх посадовим особам забороняється приймати рішення, що призводять до виникнення нових бюджетних зобов'язань місцевих бюджетів, які не забезпечені бюджетними асигнуваннями, без визначення джерел коштів, виділених державою для виконання цих зобов'язань. Виконання місцевих бюджетів за видатками проводиться у такому порядку: 1) встановлення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на основі затвердженого бюджетного розпису; 2) затвердження кошторисів розпорядникам бюджетних коштів; 3) взяття бюджетних зобов'язань; 4) отримання товарів, робіт та послуг; 5) здійснення платежів; 6) використання товарів, робіт та послуг на виконання бюджетних програм.

Цільове використання бюджетних коштів – це їх використання за призначенням у відповідності із видатковою частиною місцевого бюджету. *Нецільове використання* бюджетних коштів, тобто витрачання їх на цілі, що не відповідають бюджетним призначенням, встановленим рішенням про місцевий бюджет. Це передбачає притягнення відповідних посадових осіб до дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності у порядку, визначеному законами України.

Видатки місцевих бюджетів формуються на засадах потреб у фінансуванні бюджетних установ та заходів як безпосередньо місцевого самоврядування, так і з метою реалізації державних повноважень центральної влади на місцях. Останні обов'язково супроводжуються одночасним представленням відповідних доходних джерел для їх забезпечення. Але основне значення видатків місцевих бюджетів полягає у тому, що саме за їх рахунок виконується фінансування більшості об'єктів (установ) невинробничої сфери комунальної форми власності. Періодичність, структура та терміни подання звітності про виконання місцевих бюджетів визначаються Державним казначейством України відповідно до вимог, встановлених для подання звітності про виконання Державного бюджету України. Зведення, складання та надання звітності про виконання бюджетів здійснюються Державним казначейством

України. Розпорядники бюджетних коштів відповідно до єдиної методики звітності складають і подають детальні звіти, що містять бухгалтерські баланси, дані про виконання кошторисів, результати діяльності та іншу інформацію за формами, встановленими законодавством України.

Територіальні органи Державного казначейства України складають та подають відповідним місцевим фінансовим органам баланси, звіти про виконання місцевих бюджетів та інші фінансові звіти за правилами та формами, встановленими Державним казначейством України за погодженням з Міністерством фінансів України та Рахунковою палатою. Зведені показники звітів про виконання бюджетів одночасно подаються територіальними органами Державного казначейства України відповідно Міністерству фінансів Автономної Республіки Крим, фінансовим органам місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів відповідних рад. Інформація щодо виконання місцевих бюджетів повинна сприяти прийняттю правильних управлінських рішень шляхом оцінок минулих, теперішніх та майбутніх подій, підтвердження чи коригування їх оцінок, зроблених у минулому. Крім того, має бути можливість зіставлення звітів за різні періоди. Звітність про виконання місцевих бюджетів має включати інформацію, яка є суттєвою для користувачів. Інформація, що наведена у звітах та примітках до них, має бути зрозумілою, суттєвою та достовірною. Звітність про виконання місцевих бюджетів складається в гривнях без копійок. У зв'язку з запровадженням в органах Державного казначейства України нової технології надання звітності, яка базується на економічних показниках, нова звітна інформація подається електронною поштою.

Правила складання звітності про виконання місцевих бюджетів затверджено наказом Державного казначейства України від 08.10.2004 р. № 173. *Мета складання звітності про виконання місцевих бюджетів* - це надання повної, правдивої та неупередженої інформації про стан виконання місцевих бюджетів користувачам для прийняття рішень. Звітність про виконання місцевих бюджетів за періодичністю складання поділяється на: місячну; квартальну; річну.

Основними формами місячної звітності про виконання місцевих бюджетів є: звіт про виконання місцевих бюджетів; звіт про бюджетну заборгованість; звіт про надання та використання місцевими бюджетами дотацій та субвенцій, отриманих з державного бюджету; інформація про виконання захищених статей видатків місцевих бюджетів; інформація про використання коштів з резервного фонду.

Основними формами квартальної звітності про виконання місцевих бюджетів є: звіт про фінансовий стан (баланс); звіт про виконання місцевих бюджетів; звіт про рух грошових коштів; звіт про

бюджетну заборгованість; звіт про надходження та використання коштів спеціального фонду місцевих бюджетів у частині власних надходжень бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів; звіт про надходження та використання інших надходжень спеціального фонду (позики міжнародних фінансових організацій); звіт про надання та використання місцевими бюджетами дотацій та субвенцій, отриманих з державного бюджету; інформація про виконання захищених статей видатків місцевих бюджетів; інформація про використання коштів з резервного фонду; пояснювальна записка до квартального звіту.

Основними формами річної звітності про виконання місцевих бюджетів є: звіт про фінансовий стан (баланс); звіт про виконання місцевих бюджетів; звіт про результат виконання місцевих бюджетів; звіт про рух грошових коштів; звіт про бюджетну заборгованість; звіт про надходження та використання коштів спеціального фонду місцевих бюджетів у частині власних надходжень бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів; інформація про виконання захищених статей видатків місцевих бюджетів; інформація про використання коштів з резервного фонду; довідка про рух матеріалів і продуктів харчування бюджетних установ, що утримуються за рахунок місцевих бюджетів; звіт про рух необоротних активів бюджетних установ, що утримуються за рахунок місцевих бюджетів; звіт про недостачі та крадіжки грошових коштів і матеріальних цінностей в бюджетних установах, що утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів; довідка про зміни до показників загального фонду місцевих бюджетів у процесі їх уточнення протягом року; звіт про надходження та використання інших надходжень спеціального фонду (позики міжнародних фінансових організацій); звіт про надання та використання місцевими бюджетами дотацій та субвенцій, отриманих з державного бюджету; пояснювальна записка до річного звіту. Так, місячний, квартальний і річний звіти та зведені звіти про виконання місцевих бюджетів складають відповідні органи Державного казначейства України і за підписом керівника органу Державного казначейства України та головного бухгалтера подають відповідним фінансовим органам та/або міським (міст районного значення), сільським, селищним радам або їх виконавчим органам.

Квартальний та річний звіти про виконання місцевого бюджету подаються до відповідної ради місцевою державною адміністрацією, виконавчим органом відповідної ради у двомісячний строк після завершення відповідного бюджетного періоду. Перевірка звіту здійснюється комісією з питань бюджету відповідної ради, після чого

місцеві ради затверджують звіт про виконання бюджету або приймають інше рішення з цього приводу.

Контроль за цільовим використанням бюджетних коштів здійснюється як:

- внутрішній - з боку місцевих органів влади за розпорядниками бюджетних коштів (бюджетними установами)

Внутрішній фінансовий контроль, який здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу, має забезпечувати: постійну оцінку достатності та відповідності діяльності бюджетної установи вимогам внутрішнього фінансового контролю; оцінку діяльності на відповідність результатів встановленим завданням та планам; інформування безпосередньо керівника бюджетної установи про результати кожної перевірки (оцінки, розслідування, вивчення чи ревізії), проведеної підрозділом внутрішнього фінансового контролю.

- зовнішній – з боку Державної фінансової інспекції за виконавчими місцевими органами влади та за розпорядниками бюджетних коштів.

Напрями нецільового використання бюджетних коштів:

- Створення фіктивних державних підприємств та надання їм коштів в порядку фінансування.

- Створення фіктивних виробничих та комерційних програм та надання коштів на їх фінансування.

- Створення фіктивних громадських організацій та благодійних фондів та їх фінансування з місцевого бюджету.

- Фіктивне надання соціальних послуг окремим категоріям громадян через Центри соціальної допомоги на дому та інші структури соціального призначення.

Реалізація наведених напрямів в практичній діяльності МОВ передбачає утворення корупційної взаємодії між виконкомом місцевої ради (іноді також і розпорядником бюджетних коштів), місцевими підрозділами Державної фінансової інспекції та Державного Казначейства України. Фактично реалізація будь-якої зі схем нецільового використання коштів здійснюється виконкомом місцевої ради безпосередньо або вкупі із розпорядником бюджетних коштів. Державні контролюючі органи забезпечують «прикриття операції» шляхом нездійснення перевірок у встановлені законодавством терміни, прийняття не достовірних звітів, не реагування на повідомлення, які надходять від громадян та юридичних осіб. Виявлення нецільового використання бюджетних коштів, що призначаються на фінансування соціальних послуг, які надаються окремим категоріям громадян, зокрема одинокім пенсіонерам, можливе

саме через своєчасне реагування міським підрозділом Державної фінансової інспекції на письмові повідомлення.

Формальною підставою діяльності виконавчих комітетів міських рад у напрямі надання соціальних послуг самотнім пенсіонерам на дому є укладений між фізичною особою (тобто самотнім пенсіонером), що потребує соціальних послуг та відповідним відділенням соціальної допомоги або центром надання соціальної допомоги на дому, які є структурними підрозділами виконкому місцевої ради, договір, котрий передбачає призначення соціального працівника, визначення переліку, здійснюваних ним соціальних послуг, і діє до смерті користувача цих послуг. Слід відмітити, що зазначений договір не робить територіальну громаду спадкоємцем майна, що залишається після смерті споживача соціальних послуг, оскільки визнання пенсіонера самотнім йде за ознакою відсутності проживання поряд з ним або близько від нього родичів та інших осіб, які згідно законодавству повинні піклуватися про нього.

Таким чином, самотній пенсіонер може мати спадкоємців, які мешкають і інших регіонах країни, в інших країнах, самі потребують соціальної допомоги, перебувають у місцях позбавлення волі тощо, тобто з об'єктивних причин не мають фізичних або матеріальних можливостей здійснювати соціальне забезпечення людини похилого віку на дому. Ця обставина зумовлює подальші неправомірні дії з боку керівництва виконкому міської ради. У разі смерті споживача соціальних послуг, договір про їх надання припиняє дію, звісно соціальні послуги не надаються, соціальний працівник не з'являється у квартирі померлої людини, квартира залишається спадкоємцям. Проте, за згодою, іноді за ініціативою керівництва виконкому міської ради інформація про факт смерті користувача соціальних послуг нібито помилково не враховується, і фінансування надання таких послуг не припиняється з місцевого бюджету (стаття 89 Бюджетного Кодексу України).

В результаті здійснюється фінансування соціальних потреб померлої людини протягом кількох років за рахунок місцевого бюджету, тобто за кошти платників податків у дохідну частину цього бюджету, а саме на користь фіктивного соціального працівника нараховується заробітна платня та отримується ним нібито за соціальні послуги, які фактично не надаються. Такі витрати бюджетних коштів визначаються статтею 119 Бюджетного Кодексу України як нецільове використання бюджетних коштів, внаслідок чого у керівництва виконкому місцевої ради на основі статей 119 та 121 Бюджетного Кодексу України виникає відповідальність, у тому числі кримінальна. Запобігання або припинення нецільового використання коштів можливе тільки внаслідок реагування на відповідні повідомлення з боку Державної фінансової інспекції. Проте,

з боку останньої, як правило, не здійснюється перевірок цільового використання коштів, а спрямовуються відписки щодо неможливості проведення оперативної перевірки, оскільки потрібно обрахувати ризики, які можуть виникати внаслідок такої перевірки. Це вказує на повну безконтрольність витрачання бюджетних коштів виконкомом місцевих рад в Україні і повну бездієвість існуючої системи державного фінансового контролю у напрямі забезпечення цільового використання коштів місцевих бюджетів.

Висновки. Проблеми нецільового використання бюджетних коштів стосуються, по-перше, відсутності виконання контролюючими органами своїх прямих обов'язків відносно перевірок інформації про використання коштів місцевих бюджетів не за призначенням, встановлення або спростування фактів, припинення безпідставного витрачання коштів або запобігання йому; по друге, мають інституційну природу, пов'язану із утворенням корупційного угруповання, що складається з керівників виконкомів місцевих рад та керівників контролюючих органів, для сумісного присвоєння державних коштів; по-третє, пов'язані із недосконалістю методик діагностування нецільового використання коштів для попередження таких випадків. Для вирішення вказаних проблем і забезпечення використання коштів місцевих бюджетів за цільовим призначенням потрібно поряд з посиленням відповідності контролюючих органів сформувавши методичне забезпечення діагностування можливостей витрачання коштів не за визначеними цілями та оцінювання ефективності контрольної діяльності на місцевому рівні.

Список використаних джерел

1. Астапова Г.В. Сучасні проблеми аналізу та обґрунтування міського бюджету (на прикладі бюджету м. Донецька). / Г.В. Астапова, В.О. Мирошніченко. // Прометей: регіональний збірник наукових трудов по економіці / Донецький Економіко-гуманитарний інститут; ІЭПІ НАН України. – Донецьк: ООО “Юго-Восток, Лтд”, 2003. – Вып. 12. – С. 291-302.
2. Брюховецька Н.Ю. Розвиток підприємницького середовища для формування власної фінансової бази адміністративно-територіальних одиниць. / Н.Ю. Брюховецька, О.А. Ігнатова. // Вісник ДонУЕП. – Донецьк, ДонУЕП. – 2010, № 1. – С. 3-7.
3. Левицька С.О. Впровадження програмно-цільового методу формування бюджетів. / С.О. Левицька. // Фінанси України. – 2004. - № 6. – С. 33 – 37.
4. Сунцова О.О. Місцеві фінанси: Навчальний посібник. / О.О. Сунцова. – К.: ЦНЛ, 2005. – 560 с.

5. Щербань Р.Є. Функціональна стратегія контролю фінансування еколого-економічної діяльності авіапідприємств. / Р.Є. Щербань. // Стратегія розвитку України (економіка, соціологія, право): наук. журн. – К.: НАУ, 2013. - № 3. – С. 186-190.

Astapova G.V.

PROBLEMS OF THE NO-PURPOSE USE OF MONEY OF LOCAL BUDGETS

In the article essence, order and instituciynе providing of the use of budgetary facilities, is exposed in the system of local finances. The methods of distributing of money of local budgets are described. The process of treasury maintenance of implementation of local budget is considered after charges.. Essence of the no-purpose use of money of local budgets and participation of instituciyn of executive power and supervisory establishments, which are the component elements of the system of local finances in the process of expense of budgetary facilities not on purpose, is resulted. Certainly terms, reasons and directions of the no-purpose use of money of local budgets. The types of control are described after the having a special purpose use of budgetary facilities at local level – internal and external. The regulation providing of implementation of local budget is presented: types of accounting, composition of current documents and terms of presentation of accounting. Grounded on a concrete example not functionality of the state financial checking system after the having a special purpose use of money of local budgets and the necessity of creation is well-proven organizationally methodical providing of effective control activity. Found out the organizational, instituciynu and methodical problems of the no-purpose use of budgetary facilities at local level and general directions of their decision.

Keywords: no-purpose use, budgetary facilities, local budgets, charges, control, accounting, directions of the no-purpose use of money.