

М. В. Гончаренко,

к. держ. упр., доцент кафедри економічної теорії
та фінансів ХарPI НАДУ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ СУСПІЛЬНИМИ ФІНАНСАМИ: РОЛЬ НАЦІОНАЛЬНИХ КОДЕКСІВ

Проаналізовано національні кодекси у сфері управління суспільними фінансами з метою систематизації загальних принципів, стандартів і методів кращої практики, які можуть бути впроваджені в Україні.

Ключові слова: суспільні фінанси, бюджетні реформи, нормативно-правове забезпечення, національні кодекси.

На сьогоднішній день багато високорозвинених країн використовують нові форми бюджетного планування, виконання бюджету та оцінки результатів управління суспільними фінансами, мають сучасні системи бюджетного обліку та фінансової звітності, інститути зовнішнього і внутрішнього аудиту, управління ліквідністю і державним (муніципальним) боргом, широко застосовують контрактні відносини та конкурсний відбір постачальників суспільних товарів і послуг. Впровадженню кращої практики і сучасних методів управління громадськими фінансами присвячено величезну кількість посібників, підготовлених міжнародними та національними організаціями.

Стан нормативно-правового забезпечення сфери суспільних фінансів та шляхи його вдосконалення являються предметом досліджень низки вітчизняних вчених, серед яких В. Зайчикова, І. Лютий, А. Монаєнко, О. Рожко, В. Тропіна та ін. Утім процес реформування фінансового законодавства ще далекий від завершення і потребує застосування найкращих елементів міжнародного досвіду з метою його гармонізації.

В Україні розроблене нормативно-правове забезпечення функціонування суспільних фінансів, проте, як показує досвід багатьох країн, цього не достатньо для демократичного і прозорого управління громадськими коштами. Культура управління суспільними фінансами

передбачає розробку додаткових, більш високих стандартів, що приймаються і виконуються органами влади добровільно.

Метою статті є аналіз ролі національних кодексів у системі управління суспільними фінансами у деяких зарубіжних країнах, а також визначення їх переваг та недоліків як нормативно-правових актів у сфері управління суспільним фінансами.

Національними державними і недержавними організаціями у багатьох країнах світу розробляються національні кодекси з управління громадськими фінансами та подібні їм методичні документи. Вони включають добровільні, рекомендовані стандарти, впровадження яких не пов'язане з вимогами законодавства. У деяких країнах вони згодом можуть ставати частиною законодавства, в інших – приймають форму рекомендацій або зборів (бібліотек) кращих / хороших практик, підготовлених різними організаціями.

Розповсюдження кращої практики ставить за мету підвищення ефективності використання громадських коштів на регіональному та місцевому рівні. Можна виділити принаймні три основні цілі, які ставляться у керівництвах і подібних до них документах: відповідність чітко визначеним нормам, досягнення визначених результатів і пропозиція готових процедур/технологій для регіональних та муніципальних органів влади. У ряді документів переслідується лише одна мета, в інших мова йде про комбінації всіх трьох цілей.

У США, наприклад, Асоціація державних фінансистів (АДФ) з 1993 р. щорічно видає «Рекомендовані практики для штатів і місцевих адміністрацій» [1]. Завдання даного документа – інформування учасників АДФ про найбільш сучасні методи управління громадськими фінансами. Керівництво включає 73 рекомендовані практики, класифіковані по 5 розділах:

- бухгалтерський облік, аудит та фінансова звітність;
- управління ліквідністю;
- управління бюджетом і фінансовий менеджмент;

- управління боргом;
- управління процесом виплат пенсій та допомоги.

Кожен розділ складається з окремих практик. Наприклад, розділ, присвячений управлінню бюджетом і фінансовому менеджменту, включає:

- ініціативи з економічного розвитку;
- оцінку якості послуг;
- коротку версію бюджету;
- інформацію стосовно зборів, що надходять до бюджетів штатів і місцевих органів влади;
- бюджетні практики, рекомендовані Національним консультативною радою з бюджетного процесу в штатах і муніципальних утвореннях;
- фінансовий прогноз для цілей підготовки бюджету.

Особлива увага звертається на відповідність між бюджетною і фінансовою інформацією, використання фінансового статусу в бюджетному процесі та реалізацію фінансової політики.

Нові практики (із зазначенням року прийняття) спеціально виділяються в нових версіях посібника. Опис кожної практики складається з короткого вступу, рекомендацій та списку літератури.

Наприклад, в описі рекомендованої практики «Диверсифікація портфеля інвестицій» (1997 р.) зазначено, що штати і місцеві органи влади повинні розглядати свої інвестиції з точки зору їх надійності, ліквідності і прибутковості. Ризик портфеля включає в себе всі ризики, пов'язані з інвестиціями, такі як кредитний ризик і ринковий ризик. Ризики надійності та ліквідності повинні знижуватися за рахунок диверсифікації типів і терміновості придбаних боргових інструментів. Оскільки захист від зазначених ризиків є пріоритетним завданням, адміністрація повинна намагатися максимально знизити ризик портфеля за рахунок відповідної диверсифікації інвестицій і введення обмеження на терміновість інструментів.

АДФ рекомендує штатам і місцевим адміністраціям диверсифікувати свої фінансові інвестиції, щоб скоротити ризик портфеля, за допомогою:

- обмежень обсягу інвестицій - щоб уникнути зайвої концентрації вкладень в інструменти одного емітента або сектора, виключаючи державні казначейські зобов'язання;
- обмежень інвестицій в інструменти з високим кредитним ризиком;
- інвестування в цінні папери з різною терміновістю;
- нарощування частки портфеля, інвестованого в існуючі ліквідні фонди, такі як пули інвестицій місцевих адміністрацій, фонди грошового ринку, щоб гарантувати необхідну ліквідність для виконання поточних зобов'язань.

У Великобританії провідною незалежною недержавною організацією з розробки рекомендацій у сфері фінансового менеджменту та бухгалтерського обліку в державному секторі є Спеціалізований інститут громадських фінансів та бухгалтерського обліку (СІГФБО). Він також готує бухгалтерів для громадського сектора.

СІГФБО розробляє Кодекс практики з обліку оцінки ефективності для обліку всіх витрат місцевих адміністрацій, які беруть участь у програмі оцінки ефективності [2]. Закон про місцеві органи влади 1999 р. дозволяє держсекретареві приймати рішення про заморожування рахунків місцевих адміністрацій після консультацій з відповідними підрозділами. Таке рішення може бути прийнято на підставі звіту СІГФБО.

СІГФБО розробив Положення про принципи складання звітності для оцінки результативності [3] на основі коментарів до документа «Удосконалені принципи бухгалтерського обліку місцевих адміністрацій - звітності для оцінки результативності», опублікованому в 2001 р. [4].

Останньою важливою роботою СІГФБО став Кодекс раціонального фінансування капітальних витрат органами місцевого самоврядування, підготовлений у 2003 р. [5].

Як зазначено в Кодексі раціонального фінансування, його головним завданням є забезпечення відповідності планів капіталовкладень фінансовим ресурсам органів місцевого самоврядування, забезпечення розважливого і сталого фінансування цих планів, а також надання органам влади інформації, що попереджає про можливе невиконання поставлених цілей для своєчасного прийняття протидіючих заходів. Іншим завданням Кодексу є забезпечення узгодженості цілей розсудливого фінансування з цілями і завданнями стратегічного планування, аналізу та оцінки ефективності капіталовкладень, управління активами і ліквідністю, а також використання різних інструментів управління для реалізації цілей розсудливого фінансування капіталовкладень.

Кодекс містить дев'ять розділів і три додатки, в яких описуються завдання Кодексу та основні принципи раціонального фінансування капітальних витрат у громадському секторі.

Відповідно до поставлених цілей в Кодексі сформульовані наступні шість основних принципів раціонального фінансування капіталовкладень муніципальними органами влади:

- плани капітальних витрат повинні відповідати фінансовим можливостям протягом усього періоду реалізації цих планів і подальшого впливу цих інвестицій на бюджет;
- всі запозичення і інші довгострокові зобов'язання, необхідні для реалізації планів капітальних витрат, повинні здійснюватися в рамках розсудливої боргової політики;
- інвестиційні плани формуються на основі аналізу співвідношення ціни і якості, оцінки ефективності та результативності капітальних витрат (у тому числі оцінки наслідків відмови від виконання завдання, здійснення процедур порівняння завдань за визначеними критеріями, відбору проектів);
- інвестиційне планування здійснюється в рамках спільного планування динаміки та структури активів;

- інвестиційні плани повинні бути ув'язані зі стратегічними цілями, відображеними у довгострокових програмах адміністрації;
- інвестиційні плани повинні бути реалістичними.

Кодекс раціонального фінансування капіталовкладень сприяв введенню багаторічного інвестиційного планування, інтеграції планування муніципальних інвестицій у загальний бюджетний процес, ув'язки інвестиційних планів з багаторічним плануванням ресурсів і стратегічними цілями місцевої влади. З'явилося ясне розуміння витрат на реалізацію інвестиційних проектів, можливість введення оцінки результативності та ефективності інвестиційної політики.

У Росії в останні роки були розроблені кілька «кодексів кращої практики» у сфері державного та муніципального управління. Серед них слід насамперед відзначити Кодекс кращої практики в сфері управління регіональними фінансами (для суб'єктів Російської Федерації) [6] та Кодекс кращої практики в сфері управління муніципальними фінансами (для міст і районів) [7], підготовлені компанією «*Standard & Poor's*» у 2003 р., і Кодекс кращої практики в сфері управління муніципальними фінансами, розроблений фондом "Інститут економіки міста» також у 2003 р. [8].

Кожен з цих кодексів являє собою систему добровільно прийнятих стандартів управління громадськими фінансами, що базуються на передовому російському і зарубіжному досвіді і перевищують за своїми вимогам норми чинного законодавства. Кодекси кращої практики задають орієнтири для тих регіонів і муніципалітетів, які націлені на проведення більш глибоких реформ у межах своєї компетенції. Державні та муніципальні органи не зобов'язані, але можуть добровільно піти на виконання вимог кодексу.

Кодекси були підготовлені в рамках Програми розвитку бюджетного федералізму в Російській Федерації на період до 2005 р., в якій передбачалася трирівнева система управління громадськими фінансами:

- 1) обов'язкові для виконання мінімальні вимоги, встановлені у федеральному законодавстві;
- 2) рекомендовані нормативи і параметри, дотримання яких буде враховуватися при наданні цільової фінансової допомоги (субсидій);
- 3) додаткові, більш високі стандарти управління громадськими фінансами, прийняті і виконуються органами влади добровільно.

На створення третього рівня регулювання управління громадськими фінансами і були спрямовані ці кодекси.

У вступі до Кодексу кращої практики в сфері управління регіональними фінансами відзначається, що головна його мета - сприяти вдосконаленню управління регіональними фінансами за допомогою інформування регіональних органів влади, платників податків, інвесторів та інших зацікавлених груп про систему практик, які можуть бути використані для підвищення ефективності управління регіональними фінансами [6].

Кодекс містить 10 розділів:

1. Планування регіональних фінансів.
2. Організація управління регіональними фінансами.
3. Управління доходами і ліквідністю.
4. Міжбюджетні відносини.
5. Управління витратами.
6. Механізми підвищення ефективності використання фінансових ресурсів.
7. Управління основними засобами.
8. Боргова політика.
9. Фінансовий облік і звітність.
10. Громадський контроль за державними фінансами.

У цих розділах у кодифікованій формі представлені основні положення перспективної практики управління регіональними фінансами і дається їх загальний опис. У Кодексі представлені тільки фінансові аспекти діяльності

органів влади (політико-економічні аспекти залишилися за його межами), які відносяться до компетенції суб'єктів Російської Федерації.

Фінансовим аспектам діяльності муніципальних утворень присвячений інший кодекс, розроблений компанією «*Standard & Poor's*», – Кодекс кращої практики в сфері управління муніципальними фінансами (для міст і районів) [7]. Кодекс формулює основні принципи і підходи, що лежать в основі нової відповідальної моделі управління муніципальними фінансами. Він покликаний допомогти керівникам муніципального утворень розробити послідовну програму перетворень у сфері управління фінансами та запровадити сучасні фінансові технології. Кодекс складається з трьох розділів, перший з яких присвячена питанням організації управління фінансами (річного та середньострокового фінансового планування, розвитку структури управління фінансами, впровадження управління за результатами, удосконалення фінансового обліку та звітності, громадському контролю). Другий розділ формулює завдання фінансової служби, основні принципи фінансової політики та політики управління доходами в рамках моделі відповідального фінансового менеджменту. Третя глава присвячена спеціальним питанням, до яких віднесено питання управління бюджетними закупівлями. Удосконалення управління бюджетними закупівлями як сфери підвищеного управлінського ризику вимагає, зокрема, розробки і прийняття спеціального публічного кодексу поведінки працівників муніципального утворення, а також впровадження сучасних механізмів і процедур розміщення муніципального замовлення, спрямованих на збільшення віддачі від використання муніципальних фінансів і реалізацію цілей муніципального розвитку.

З метою сприяння реформі місцевого самоврядування та підвищення якості управління муніципальними фінансами фонд «Інститут економіки міста» у 2003 р. розробив Кодекс кращої практики у сфері управління муніципальними фінансами [8]. Він містить найкращі практики управління муніципальними фінансами з точки зору організації економічного розвитку

муніципалітету, в соціальному секторі, у сфері житлово-комунального господарства, у сфері житлового фінансування, а також у сфері землі та іншої нерухомості.

У кожному розділі «краща практика» представлена стандартами трьох рівнів якості управління муніципальними фінансами:

- базовий рівень – стандарти, що реалізуються на сьогоднішній день більшістю муніципальних утворень;

- перспективний рівень – стандарти середнього рівня, які в даний час реалізуються найбільш прогресивними муніципальними утвореннями;

- стратегічний рівень – стандарти найвищого рівня, які довели свою ефективність у муніципальних утвореннях багатьох зарубіжних країн, які у сьогоднішній російській практиці більшість із них важкореалізовані, тому що цьому перешкоджають різні чинники: нерозвиненість громадянського суспільства, необхідність внесення змін в чинне законодавство і т. п.

Загальні питання управління муніципальними фінансами охоплюють бюджетне планування, виконання бюджетів, оцінку і контроль, управління видатками, управління запозиченнями, управління активами. Наприклад, у сфері планування виділяються такі рівні: базовий – розробка перспективного фінансового плану, перспективний – залучення громадськості до участі в бюджетному процесі, стратегічний – перехід до системи формування та виконання бюджету, що дозволяє органам місцевого самоврядування регулярно зіставляти поточні результати здійснюваної діяльності і вироблених бюджетних витрат з поставленими цілями. Аналогічним чином виділені три рівні для кожного з наступних підрозділів.

Формулюючи принципи кращої практики управління муніципальними фінансами, автори об'єднують їх у наступні групи: планування, виконання, облік та звітність, управління витратами.

В останні роки багатьма країнами було докладено значних зусиль по модернізації методів управління громадськими фінансами. Методологічною основою цих перетворень стали кодекси і керівництва з кращої або

рекомендованої практики управління регіональними та місцевими фінансами, розроблені національними організаціями. Кодекси кращої практики у сфері управління регіональними і муніципальними фінансами фокусуються на розгляді загальних принципів ефективного управління громадськими фінансами та пропонують бачення моделі відповідального фінансового управління. Зазвичай вони не носять обов'язкового характеру, проте багато з них реально використовуються в якості базових (універсальних) методичних підходів і процедур. У результаті накопиченого практичного досвіду, сформульовано загальновизнані принципи, стандарти і критерії, які представляють собою надійну основу для подальшого прогресу у сфері управління суспільними фінансами.

В Україні нажаль відсутня система добровільно прийнятих стандартів управління громадськими фінансами, що базуються на передовому вітчизняному і зарубіжному досвіді і перевищують за своїми вимогам норми чинного законодавства. Напрямок подальших досліджень має бути розробка основних принципів і підходів, що повинні стати основою нової відповідальної моделі управління суспільними фінансами.

Список використаних джерел

1. Recommended Practices for State and Local Governments. Government Financial Officers Association GFOA, 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gfoa.org>
2. Best Value Accounting Code of Practice. Chartered Institute of Public Finance and Accountancy [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cipfa.org.uk>
3. Statement of Principles for Best Value Accounting. Chartered Institute of Public Finance and Accountancy [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cipfa.org.uk>
4. A Modernised Framework for Local Authority Accounting – Accounting for Best Value. Chartered Institute of Public Finance and Accountancy [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cipfa.org.uk>
5. The Prudential Code for Capital finance in Local Authorities. CIPFA, 2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cipfa.org.uk>
6. Кодекс лучшей практики в сфере управления региональными финансами (для субъектов Российской Федерации) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://geoims.com/osnovnye-metodicheskie-materialy/nacionalnye-kodeksy-i-rukovodstva>
7. Кодекс лучшей практики в сфере управления муниципальными финансами (для городов и районов) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://geoims.com/osnovnye-metodicheskie-materialy/nacionalnye-kodeksy-i-rukovodstva>

8. Кодекс лучшей практики в сфере управления муниципальными финансами, разработанный фондом «Институт экономики города» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.urbaneconomics.ru/projects.php>

***Гончаренко М. В.* Нормативно-правовое обеспечение управления общественными финансами: роль национальных кодексов.**

Статья посвящена анализу национальных кодексов в сфере управления общественными финансами с целью систематизации принципов, стандартов и методов лучшей практики, которые могут быть внедрены в Украине.

Ключевые слова: общественные финансы, бюджетные реформы, нормативно-правовое обеспечение, национальные кодексы.

***Goncharenko M. V.* Legal provision of public finance management: the role of national codes.**

The article is devoted the analysis of national codes in the field of public financial management with the purpose of systematization of general principles, standards and methods of the best practice, which can be inculcated in Ukraine.

Key words: public finances, budgetary reforms, normative-legal providing, national codes.