

Зайчикова В.В.,

кандидат економічних наук,
старший науковий співробітник,
доцент кафедри фінансів
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

ФУНКЦІЇ МІСЦЕВИХ ФІНАНСОВИХ ОРГАНІВ В УМОВАХ БЮДЖЕТНОЇ РЕФОРМИ

Розглядаються актуальні питання бюджетної реформи в Україні в частині підвищення ефективності виконання місцевими фінансовими органами своїх функцій. Проаналізовано бюджетне законодавство України та обгрунтовано пропозиції щодо його вдосконалення.

In the article the issues of budgetary reform in Ukraine are examined in part of methods of increasing efficiency of implementation of functions by local financial organs. The budgetary legislation of Ukraine is analyzed and suggestions are grounded as to its improvement.

Ключові слова: бюджетна система, фінансові органи, місцевий фінансовий орган, місцеві бюджети.

Державна політика щодо забезпечення коштами місцевих бюджетів має на меті поліпшення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування й місцевих органів виконавчої влади, що передбачає створення належних умов для виконання цими органами покладених на них функцій. Аналіз функціональних, інституціональних і організаційно-правових особливостей діяльності місцевих фінансових органів України передбачає встановлення таких обмежень і перспектив, які дадуть змогу реалізувати потенціал місцевого самоврядування. Фінансові органи, або фінансова адміністрація, є невід'ємною складовою місцевих фінансів, саме тому вирішення питань забезпечення їх функціональної спроможності є актуальним.

Наприкінці минулого століття про “значне теоретичне та практичне значення ... визначення нових функцій місцевих фінансових органів” як важливого елементу системи управління місцевими фінансами писав В. Кравченко, зауважуючи при цьому, що “в Україні формуються фінансові органи в системі місцевого самоврядування, йде процес уточнення функцій та підпорядкованості в системі фінансових органів виконавчої влади”¹.

Інші вітчизняні автори розкрили сутність принципу “подвійного підпорядкування”, за яким здійснюється управління місцевими фінансовими органами, по горизонталі — голові державної адміністрації, міському голові, а по вертикалі — “фіноргану, що стоїть вище”². При цьому роль фінансових органів в управлінні місцевими фінансами, на їхню думку, полягає в реалізації завдань, прав і обов’язків у бюджетному процесі.

¹ Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. — К.: Т-во “Знання”, 1999. — С. 359, 360, 363.

² Сазонець І.Л., Гринько Т.В., Придатко Г.Ю. Управління місцевими фінансами: Навч. посіб. — К.: Центр навчальної літератури, 2006. — С. 104.

Треба зазначити, що проблеми ієрархічного підпорядкування в системі місцевих фінансових органів на районному й обласному рівнях породжені дуалізмом функцій і повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади (місцевих державних адміністрацій), котрі закладені як у Конституції України, так і в законах “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”. Так, до повноважень районних і обласних рад належить “затвердження відповідно районних, обласних бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання”³, водночас місцева державна адміністрація “складає і подає на затвердження ради проект відповідного бюджету та забезпечує його виконання, звітує перед відповідною радою про його виконання”⁴.

Слід наголосити, що наявність функцій із перерозподілу фінансових ресурсів на районному рівні по відношенню до базового рівня місцевого самоврядування, котрі передбачені Законом України “Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об’єднань”, по суті, суперечить принципам організації фінансового вирівнювання в унітарних країнах, де такий перерозподіл здійснюється тільки на двох рівнях — держави й місцевого самоврядування. Місцеві органи виконавчої влади (районні й обласні державні адміністрації) згідно з цим законом є основними суб’єктами міжбюджетних відносин та істотно впливають на розподіл міжбюджетних трансфертів: “коефіцієнти пофакторного впливу затверджуються рішенням районної державної адміністрації”, “розрахунки міжбюджетних трансфертів подаються до обласної державної адміністрації і одночасно доводяться до відома відповідних органів місцевого самоврядування”⁵.

З огляду на важливість і суперечливість теоретико-методологічних підходів до визначення ролі місцевих фінансових органів у системі управління місцевими фінансами метою даної статті є аналіз передумов і перспектив реформування вітчизняного бюджетного законодавства в частині функцій місцевих фінансових органів.

Зміна функцій місцевих фінансових органів відбувалася у процесі становлення органів місцевого самоврядування наприкінці минулого століття з відповідним закріпленням у законодавстві й нормативно-правових актах: 1) централізованих бухгалтерій — 1980—1990 роки (до здобуття державної незалежності); 2) місцевих фінансових управлінь — 1991—2001 роки (здобуття незалежності); 3) місцевих фінансових органів — із 2001 року (бюджетна реформа). Із ухваленням у 1991-му Закону УРСР “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” втратила чинність Постанова Кабінету Міністрів

³ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // ВВР. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

⁴ Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // ВВР. — 1999. — № 20—21. — Ст. 190.

⁵ Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об’єднань: Закон України від 01.07.2004 № 1953-IV // ВВР. — 2004. — № 52. — Ст. 561.

УРСР “Про затвердження Положення про централізовані бухгалтерії при виконавчих комітетах сільських, селищних і міських (міст районного підпорядкування) Рад народних депутатів” від 22.12.1980 № 655. Функції місцевих фінансових органів протягом 1980—1991 років виконували централізовані бухгалтерії при виконавчих комітетах сільських, селищних і міських (міст районного підпорядкування) рад народних депутатів, які створювалися з метою ведення обліку виконання бюджету й кошторисів видатків установ, що перебувають на сільських, селищних і міських бюджетах, бухгалтерського обліку та складання звітності, здійснення систематичного попереднього й поточного контролю правильності оформлення первинних документів, збереження грошових коштів і матеріальних цінностей, їх інвентаризації, правильного й економного витрачання державних коштів.

Із ухваленням законодавства про бюджетну систему в 1990 році та до прийняття Бюджетного кодексу України місцеві фінансові органи виконували свої функції згідно з порядком і термінами складання бюджету, які встановлювалися урядом Автономної Республіки Крим, виконавчими органами місцевих рад народних депутатів. Зокрема, ст. 29 Закону “Про бюджетну систему України” на фінансові управління (відділи) виконавчих органів місцевих рад народних депутатів було покладено функцію розробки проектів бюджетів та подання їх на розгляд відповідно уряду АР Крим, виконавчим комітетам місцевих рад народних депутатів. Згідно зі ст. 37 республіканський бюджет АР Крим і місцеві бюджети виконувалися за розписом доходів і видатків із поквартальним розподілом, який складався Міністерством фінансів АР Крим, фінансовими управліннями (відділами) обласних, міських, районних рад народних депутатів, виконавчими органами міських (міст районного підпорядкування), селищних, сільських рад народних депутатів відповідно до затвердженого бюджету. В законі зазначалося, що на підставі рішень керівників місцевих фінансових органів вищого рівня та за клопотанням виконавчих органів районних, міських, селищних і сільських рад народних депутатів із відповідного бюджету вищого рівня могли бути надані позички на покриття тимчасових касових розривів у процесі виконання районних, міських, селищних і сільських бюджетів, які мали бути погашені в установленний термін у межах бюджетного року. Окрім здійснення оперативного управління бюджетними коштами місцеві фінансові органи повинні були готувати звіти. Так, згідно зі ст. 41 вказаного закону на Міністерство фінансів АР Крим, фінансове управління (відділ) виконавчих органів обласної, міської, районної, районної в місті ради народних депутатів покладался обов’язок готувати звіти про виконання відповідно республіканського бюджету АР Крим, обласного, міського (крім міст районного підпорядкування), районного, районного в місті бюджетів (міст районного підпорядкування); а на виконавчі органи селищних і сільських рад народних депутатів — відповідно селищного й сільського бюджету⁶.

⁶ Про бюджетну систему України: Закон України від 05.12.1990 № 512-ХІІ // ВВР. — 1991. — № 1. — Ст. 1.

Із прийняттям Бюджетного кодексу введено термін “місцевий фінансовий орган”, постановою Кабінету Міністрів України від 19.08.2002 № 1204 затверджено типові положення про Головне фінансове управління обласної, Київської міської державних адміністрацій та фінансове управління Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві державних адміністрацій та фінансовий відділ районної в м. Севастополі державної адміністрації.

Внаслідок здобуття Україною незалежності та розвитку місцевого самоврядування функції місцевих фінансових органів змінювалися; водночас дотепер залишаються деякі елементи централізованої системи державного управління. Так, у ст. 2 Бюджетного кодексу місцевий фінансовий орган визначається як установа, котра відповідно до законодавства України здійснює функції зі складання, виконання місцевих бюджетів, контролю витрачання коштів розпорядниками бюджетних коштів, а також інші функції, пов’язані з управлінням коштами місцевого бюджету⁷. Новою редакцією Кодексу пропонується доповнити зазначене положенням про те, що міський, селищний, сільський голова забезпечує виконання функцій місцевого фінансового органу, якщо відповідний орган не створено. Це доповнення викликане об’єктивними обставинами, коли в окремих містах, селах і селищах відсутні можливості для функціонування повністю укомплектованих штатами фінансових органів.

З погляду зарубіжних науковців, котрі досліджують проблеми бюджетування в органах місцевого самоврядування, місцеві фінансові органи відіграють у процесі ухвалення рішень із бюджетних питань найважливішу роль. Цей процес розглядається як “гра з багатьма учасниками”⁸, до якої залучені представники фінансово-бюджетної та інших галузевих комісій органу місцевого самоврядування, його виконавчих органів, лобісти, політичні партії, представники громадськості. При цьому головною функцією місцевих фінансових органів є забезпечення балансу інтересів усіх учасників із метою врахування побажань усієї громади.

У країнах Східної та Центральної Європи протягом останніх двадцяти років, у процесі трансформації відповідно до ліберальної ринкової економіки й демократичних політичних режимів, було проведено реформу суспільного сектору, що включала як зміну інституціональної структури, так і відповідні перетворення в галузі суспільних фінансів⁹. Відтоді місцеві фінансові органи функціонують на нових засадах, що запроваджені як у інституціональних, так і в організаційних заходах. До інституціонального забезпечення реформ слід зарахувати реформу менеджменту суспільних фінансів, яка полягає в запровадженні в бюджетний процес принципів прозорості й відповідальності¹⁰.

⁷ Бюджетний кодекс України: Закон України від 21.06.2001 № 2542-III // ВВР. — 2001. — № 37—38. — Ст. 189.

⁸ *Hogye M.* Local Government Budgeting. — OSI/LGI, Budapest, 2002. — P. 54.

⁹ *Central European Journal of Public Policy.* — June 2009. — Vol. 3, № 1. — P. 88—91.

¹⁰ *Stevens M.* Institutional and Incentive Issues in Public Financial Management Reform in Poor Countries / World Bank. — Washington, 2004. — P. 4.

Впровадження нових інститутів та інструментів у галузі місцевих фінансів включає таке. По-перше, використання нових підходів у державній бюджетній політиці щодо розвитку місцевого самоврядування. Це потребує відмови від конфронтаційних позицій, зайвої політизації бюджетного процесу, вживання в дискусіях із бюджетних питань таких виразів, як “війна за бюджетні ресурси”. Щороку в ході бюджетного процесу постають питання: чи буде бюджет України на наступний період бюджетом територіальних громад; чи сприятиме бюджетна політика держави соціально-економічному розвитку й фінансовому зміцненню українських громад? Слід відзначити позитивні зрушення в цьому напрямі, а саме: розгляд бюджетних питань і проблем місцевих фінансів спільними робочими групами з участю представників органів місцевого самоврядування й урядовців, обговорення проектів законів України про держбюджет на наступні бюджетні роки, а також питань, які стосуються внесення змін до чинного бюджетного законодавства в частині організації фінансування громад. Такий підхід відповідає практиці зарубіжних країн, де встановлені спеціальні процедури погодження бюджетних питань між урядом, міністерством фінансів і представницькими організаціями органів місцевого самоврядування. Шляхом впровадження в бюджетне законодавство обов’язкових процедур залучення органів місцевого самоврядування до розробки державної бюджетної політики здійснюється перехід від зайвої політизації бюджетної політики до стабільності й передбачуваності суспільних фінансів. Сутність цього підходу полягає в тому, що врегулювання дискусійних питань на етапі до затвердження проекту бюджету є законодавчо закріпленою процедурою, тобто Міністерство фінансів попередньо узгоджує із представницькими органами місцевого самоврядування країни фінансові питання, котрі потребують негайного вирішення.

По-друге, послідовність у впровадженні розроблених документів від одного уряду до іншого, тобто від правлячої еліти до опозиційної. Зокрема, у проектах бюджету в частині міжбюджетних відносин використовуються основні елементи Концепції реформування місцевих бюджетів, до розробки якої залучалися представники всіх обласних фінансових управлінь, а також науковці. Послідовність, наступність заходів бюджетної політики сприятиме еволюції суспільних фінансів, узгодженості загальнонаціональних пріоритетів із інтересами громади, збільшенню доходів і оптимізації видатків місцевих бюджетів.

По-третє, впровадження нових інститутів та інструментів у галузі місцевих фінансів включає уточнення методики обчислення Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів.

Перспективними напрямками розвитку місцевих суспільних фінансів є дослідження й обґрунтування пропозицій із удосконалення методології прогнозування доходів, вирівнювання видатків місцевих бюджетів, розширення за рахунок сучасних методів прогнозування, використання нових технологій обробки та узагальнення статистичної й бюджетної інформації, причому як у технологічному (технічному, статистичному), так і в методологічному аспектах.

Крім того, до перспективних напрямів розвитку місцевих фінансів, які мають поступово вирішуватися протягом не одного поточного бюджетного року, а в довгострокових програмах бюджетного реформування, потрібно зарахувати визначення адміністративних меж громади в законодавчих актах України, застосування терміна “бюджет громади” не тільки в Конституції, а й у бюджетному законодавстві; повернення до питання законодавчого встановлення бюджетного устрою після проведення реформи адміністративного устрою на засадах інтегрованої системи шляхом об’єднання декількох територіальних одиниць у одну адміністративну й бюджетну одиницю за прикладом сусідньої Польщі; узгодження законодавчих актів у частині визначення делегованих державою повноважень органам місцевого самоврядування та переходу до фінансування видатків на виконання цих повноважень прямими субвенціями з державного бюджету з одночасним виведенням цього виду видатків із системи фінансового вирівнювання; розмежування делегованих, обов’язкових (так званих мандатів, що включаються в систему фінансового вирівнювання) й факультативних (необов’язкових, які фінансуються поза межами системи фінансового вирівнювання) видатків місцевих бюджетів шляхом внесення змін до Бюджетного кодексу України.

На окрему увагу заслуговують питання очищення процесу фінансового вирівнювання від елементів, які притаманні федеративним державам, тобто розрахунку трансфертів вирівнювання державного бюджету бюджетам місцевого самоврядування, скорочення частки соціальних субвенцій, скасування порядку їх обчислення за відомчим підпорядкуванням, що сприятиме підвищенню прозорості бюджетного процесу та ефективності використання суспільних фінансових ресурсів. Також важливо чітко визначити джерела надходжень власних доходів місцевих бюджетів, і насамперед запровадити податок на майно як місцевий, із урахуванням досвіду Польщі і Словаччини. До речі, інформаційна база щодо надходжень до місцевих бюджетів є досить значною за обсягом, її фактичні дані централізовані за галузями бюджетного адміністрування (податкового, казначейського, територіальних фінансових управлінь).

Необхідність забезпечення стійкого й ефективного розвитку місцевих фінансів, упровадження нових фінансових інститутів та інструментів спільного фінансування проектів розвитку місцевої інфраструктури державними, місцевими, приватними, громадськими, міжнародними фінансовими організаціями зумовлює актуальність підвищення інституціональної спроможності органів місцевого самоврядування та ролі фінансових інструментів у соціально-економічному розвитку регіонів.

У стратегічних документах уряду України з питань реформування місцевих фінансів передбачається підвищення прозорості й відкритості інформації про складання місцевих бюджетів, фінансовий стан органів місцевого самоврядування на основі єдиної методології збору, обробки й надання інформації; розробка порядку формування, ведення й розповсюдження єдиної інформаційної бази, яка характеризує стан і якість управління місцевими фінансами; вдосконалення системи

регіональної статистики для забезпечення необхідної інформаційної бази соціально-економічних показників розвитку регіонів; уведення у практику публічних щорічних звітів органів місцевого самоврядування, розробка рекомендацій щодо їх складання; запровадження міжнародних стандартів фінансової і статистичної звітності в секторі державного управління, що дасть змогу проводити незалежну фінансову експертизу та зовнішній аудит на місцевому рівні¹¹.

Розробка інформаційного й методологічного забезпечення має велике значення для підвищення ефективності формування та виконання бюджетів адміністративно-територіальних одиниць. Заходи із запровадження нової системи фінансово-бюджетних показників повинні здійснюватися на єдиних теоретико-методологічних підходах, комплексно узгоджених Міністерством фінансів, Державним комітетом статистики, Міністерством економіки, Державним казначейством, Державною податковою адміністрацією України, іншими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування. Такі заходи мають включати розробку й дотримання стандартів розкриття інформації про формування й виконання місцевого бюджету, про управління бюджетом і надання муніципальних послуг; програми моніторингу місцевих фінансів; регулярне проведення й публікацію результатів незалежного зовнішнього аудиту бюджету, бюджетних установ, державних і муніципальних підприємств, інших активів муніципальних утворень.

Стратегією модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі на 2007—2015 роки передбачено створення інформаційно-аналітичної системи моніторингу виконання місцевих бюджетів у режимі реального часу на базі єдиного плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі відповідно до бюджетної класифікації; уніфікацію програмного забезпечення, що використовується суб'єктами державного сектору, з метою забезпечення обміну інформацією між Міністерством фінансів, органами Державного казначейства й суб'єктами державного сектору з використанням баз даних та інформаційних систем; розроблення й запровадження нових форм фінансової звітності та звітності про виконання бюджетів; удосконалення методів складання й консолідації фінансової звітності та звітності про виконання бюджетів із використанням сучасних інформаційних технологій¹².

Статистичні дані, які використовуються для розрахунку показників оцінки рівня фінансової самодостатності органів місцевого самоврядування, повинні мати однакові методологічні засади, а також враховувати міжнародні стандарти в галузі статистики державних фінансів, розроблені Міжнародним валютним фондом, Організацією економічного співробітництва та розвитку, Статистичною комісією

¹¹ Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 308-р // Офіційний вісник України. — 2007. — № 38. — С. 12, ст. 1526.

¹² Про затвердження Стратегії модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі на 2007—2015 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.01.2007 № 34 // Офіційний вісник України. — 2007. — № 4. — С. 29, ст. 152.

Європейського Союзу, й таким чином забезпечувати однорідність і адекватність оцінок. Комплексний розгляд узагальнених і уніфікованих до міжнародної методології показників, що характеризують рівень фінансової самодостатності місцевого самоврядування, надасть можливість об'єктивніше оцінити розвиток фінансів комунального сектору як складової суспільного сектору економіки, а також рівень розвитку місцевих фінансів в Україні порівняно з іншими унітарними країнами.

Відповідно до методичних вказівок міжнародних фінансових організацій із питань забезпечення прозорості в бюджетно-податковій галузі принцип прозорості (відкритості) в бюджетно-податковій сфері передбачає, що повноваження й функції органів місцевого самоврядування мають базуватися на стійких принципах та/чи розподілятися за узгодженими формулами і при цьому бути чітко сформульованими¹³. Вони також повинні здійснюватися відкрито й послідовно, встановлюючи умови міжбюджетних відносин на тривалий період. Чітке розмежування функцій у органах державного управління є принципово важливою умовою прозорості. Необхідно визначити розподіл податкових повноважень і функцій щодо витрат між центральним та місцевими органами державного управління, а також функції виконавчої й законодавчої влади в бюджетно-податковій сфері.

Розробка й дотримання стандартів розкриття інформації про формування й виконання місцевого бюджету, про управління бюджетом та надання державних і муніципальних послуг посилять транспарентність бюджетної політики. Підготовка й поетапний перехід до міжнародних стандартів бюджетної звітності, бухгалтерського обліку і статистики наблизить Україну до світового економічного співтовариства. Одержання й підтримка кредитних рейтингів, участь у програмах моніторингу місцевих фінансів, регулярне проведення й публікація результатів незалежного зовнішнього аудиту бюджету, бюджетних установ, державних і муніципальних підприємств, інших активів муніципальних утворень сприятиме поліпшенню інвестиційного іміджу України та її регіонів, посиленню інноваційно-інвестиційної складової бюджетного регулювання.

Варто підкреслити, що правове врегулювання функцій місцевих фінансових органів особливо важливе в ході трансформації фінансової системи. Реалізація функцій місцевих фінансових органів значною мірою залежить від запровадження принципів фінансової автономії й відповідальності в поєднанні з можливістю ухвалення незалежних рішень, що неможливо без уведення нових бюджетних процедур, правил оподаткування, гарантованих і незалежних доходів.

¹³ Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (новая редакция) / МФФ; Управление по бюджетным вопросам. — Вашингтон, 2007. — 126 с.