

Зайчикова В. В.,

кандидат економічних наук,

старший науковий співробітник,

учений секретар Науково-дослідного

фінансового інституту при Міністерстві фінансів України –

в.о. завідувача відділу місцевих фінансів

ОСОБЛИВОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО СУСПІЛЬНІ ФІНАНСИ У СЛОВЕНІЇ

Питання впровадження міжнародного досвіду стосовно зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування набувають особливої актуальності в процесі наукового обґрунтування здійснення ефективної політики у сфері державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку, що потребує уточнення перспективних напрямів розвитку місцевих фінансів у контексті адміністративної реформи в Україні¹.

У сучасних умовах вимагають уваги теоретичні та практичні підходи, концептуальні засади, на основі яких органи місцевого самоврядування та центральні органи виконавчої влади України можуть здійснювати подальший розвиток місцевих фінансів та міжбюджетних відносин. Це істотно впливає на особливості формування власних фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування та ефективність суспільних фінансів у цілому.

Слід зазначити, що питання функціонування суспільного сектору, його нормативно-правового забезпечення в зарубіжних країнах недостатньо досліджено у вітчизняній фінансовій науці. Теоретичні праці з суспільних (державних) фінансів містять огляд лише окремих елементів правового регулювання суспільного сектору².

Якщо розглядати розвиток місцевих фінансів як складову публічних фінансів у контексті зарубіжних законодавчих актів про суспільні фінанси та місцеві суспільні фінанси, то необхідно звернути увагу на те, що ухвалення цих законів у постсоціалістичних країнах, як правило, відбувалося з лагом від 5-ти до 10-ти років після набуття чинності в них бюджетного законодавства.

Закон Словенії “Про суспільні фінанси” був ухвалений 30 вересня 1999 р.³ Цим нормативно-правовим актом регулюються питання складання, підготовки та виконання бюджету Республіки Словенії (бюджет центрального уряду) та бюджетів місцевих самоврядувань (бюджети місцевих урядів), управління державними активами і активами місцевих урядів, запозичень

¹ Указ Президента України від 26.04.2005 р. “Про Національну раду з питань державного управління та місцевого самоврядування” // Офіційний вісник України. – 2005. – № 17. – 13.05. – Ст. 901. – С.10.

² *Державні фінанси в розвиткових та перехідних країнах*: Пер. з англ. – К.: “К. І.С.”, 2006. – 400 с.; *Бюджетний менеджмент: Підручник* / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.; За заг. ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2004. – 864 с.; *Регулювання міжбюджетних відносин: Україна і європейський досвід* / За ред. В. Г. Бодрова. – К.: Вид-во НАДУ, 2006. – 296 с.

³ *Republic of Slovenia Public Finance act / Official Gazette of RS № 79/1999.* – Ljubljana, 30 September, 1999.

центрального і/або місцевого урядів, гарантій центрального і/або місцевого урядів, боргового управління, звітності й бюджетного контролю.

Законом встановлюються правила стосовно Інституту страхування здоров'я та непрацездатності, Інституту пенсійного страхування, які належать до обов'язкового страхування; суспільних фондів, державних установ і агентств, складання фінансових планів, управління готівковими коштами, запозиченнями, випуском гарантій, звітності, підготовки річних звітів і бюджетного контролю. Цей акт регулює запозичення і надання гарантій суспільними комерційними установами, суспільними підприємствами й іншими юридичними особами, на управління яких центральний і/або місцевий уряд має значний вплив.

Згідно зі ст. 2 бюджетні завдання і принципи полягають у підготовці й виконанні бюджету з метою забезпечення макроекономічної стабільності та підтримки стійкого національного економічного розвитку.

Бюджетні призначення використовуються для фінансування функцій центральних і місцевих урядових установ, виконання їх завдань і для інших цілей, що визначені Конституцією, законами або нормативними актами місцевих урядів, необхідними для здійснення проголошених завдань і програм.

При підготовці і виконанні бюджету повинні дотримуватися принципи ефективності та економності. Всі надходження і витрати мають бути заявлені в бруто-сумах без вилучень. Будь-який захід, який справляє істотний фінансовий ефект, повинен бути підтверджений за допомогою аналізу (витрат-вигід) згідно зі спеціально встановленими правилами.

До сфери суспільних фінансів належить управління державними і місцевими фінансами, підготовка і виконання бюджету та управління державними/місцевими активами, а також виконання завдань державних/місцевих органів управління.

Основні терміни в галузі суспільних фінансів мають такі визначення:

- 1) *бюджет* – це акт центральних і/або місцевих урядів, у якому дається оцінка обсягу доходів та інших надходжень та обсягу видатків центральних і/або місцевих урядів протягом одного року;
- 2) *додатковий бюджет* – це акт центральних і/або місцевих урядів, яким бюджет може бути виправлений;
- 3) *фінансовий план* – це акт, у якому дається оцінка обсягу доходів та інших надходжень й обсягу видатків, що здійснюються протягом одного року установами, які прямо чи опосередковано фінансуються з бюджету, Інституту страхування здоров'я та непрацездатності, Інституту пенсійного страхування;
- 4) *документи довготермінового планування розвитку* – містять стратегію економічного розвитку країни та програми розвитку;
- 5) *установи, що прямо фінансуються з бюджету* – це установи та організації центрального та/чи місцевого уряду;
- 6) *установи, які опосередковано фінансуються з бюджету* – це державні фонди, суспільні інституції та агенції, засновані центральним та/або місцевим урядом;

- 7) *отримувачі бюджетних призначень* – це особи чи юридичні особи, які за угодою чи ухвалою установи, яка прямо фінансується з бюджету, отримують бюджетні призначення;
- 8) *суспільний сектор* – це установи, які прямо чи опосередковано фінансуються з бюджету, Інститут страхування здоров'я та непрацездатності й Інститут пенсійного страхування, які діють у сфері обов'язкового страхування, суспільні комерційні інституції, суспільні підприємства та інші юридичні особи, в яких центральний та/або місцевий уряд має вирішальний вплив на управління;
- 9) *обов'язкові доходи* – включають всі податкові і неподаткові доходи, згідно із законами та іншими нормативними актами (грошові збори, стягнення і штрафи);
- 10) *надходження* – включають суми погашення боргу за позиками, доходи від продажу часток акціонерного капіталу і фондів, що є результатом запозичення;
- 11) *внески (пожертвування)* – включають будь-які асигнування від місцевих або іноземних юридичних осіб або фізичних осіб для певної мети (наприклад, подарунок, допомога, спадок, фінансовий спадок);
- 12) *витрати* включають всі витрати, позики, кошти, що призначаються для придбання часток акціонерного капіталу і виплати відсотків за позиками;
- 13) *капітальні видатки* – включають інвестиційні витрати, які призначаються для збільшення підтримки основних засобів інвестора;
- 14) *інвестиційні трансферти* – включають невідшкодовувані витрати, що призначаються для інвестицій, які зроблені одержувачами бюджетних призначень (інвесторами);
- 15) *державна допомога* – включає будь-які витрати або зменшені виручки центрального і/або місцевого уряду, що представляють вигоду для одержувача допомоги, надаючи йому переваги над його конкурентами, які призначаються для фінансування та співфінансування програм в тих інституційних одиницях, які залучені до виробництва продукції та послуг;
- 16) *перевірений інвестиційний проект* – це інвестиційний проект, перевірений декретом інвестора на підставі вказаної інвестиційної документації;
- 17) *дійсний інвестиційний проект* – це інвестиційний проект, що входить до плану програм розвитку;
- 18) *запозичення* – це позики або цінні папери, що призначені для фінансування дефіциту і відплати принципалу позик;
- 19) *запозичення ліквідності* – це короткострокові позики і/або короткострокові цінні папери для фінансування тимчасових дефіцитів у грошовій масі, що виникають внаслідок незбалансованого руху доходів і видатків бюджету.

Повноваження міністра фінансів полягають у встановленні переліку бюджетних одиниць, які фінансуються з бюджету центрального уряду прямо чи опосередковано. Звіт про виконання бюджету для парламенту і/або

місцевої ради складається згідно із Законом “Про суспільні фінанси”. Уряд відповідальний за виконання бюджету центрального уряду перед парламентом. Мери відповідальні за виконання бюджетів місцевих урядів.

Міністерство фінансів і/або місцеве фінансове управління зобов’язано постійно контролювати виконання бюджету та боргові зобов’язання суспільного сектору, які здійснені на рівні центрального уряду. У бюджеті центрального уряду мають бути відображені запозичення і гарантії та спеціальні повноваження уряду і Міністерства фінансів з цих питань. Бюджет місцевого управління повинен також визначити обсяг місцевих запозичень і гарантій як спеціальні повноваження, що надані мером у виконанні бюджету протягом кожного року.

Відмінною (від чинної в Україні практики) особливістю законодавства про суспільні фінанси Словенії є те, що ним визначається управління державними і місцевими фінансами як *фінансова послуга* – підготовка і виконання бюджету та управління державними/місцевими активами, а також виконання завдань державних/місцевих органів управління. Міністр фінансів уповноважений видавати нормативні акти щодо загальних підходів, критеріїв та робочих процедур з надання фінансових послуг бюджетними одиницями, які прямо фінансуються з бюджету.

Місцеві уряди відповідно регулюють фінансові послуги та управляють власними коштами. До складу бюджетних фінансових планів входить загальна та спеціальна частини і план програм розвитку.

Фінансовий план фондів обов’язкового страхування охоплює загальну і спеціальну частини, які визначаються згідно з наказом міністра фінансів. Детальну класифікацію доходів і витрат, фінансових активів й рахунку зобов’язань і фінансування визначає міністр фінансів.

План програм розвитку включає планові витрати бюджету для інвестицій і державної допомоги на чотири роки і складається з 3-х частин. Це зокрема:

1. Індивідуальна програма одиниць, що прямо фінансуються з бюджету;
2. Рік, у якому витрати на програми здійснюватиме навантаження на бюджет;
3. Джерела фінансування для повного завершення програм.

Детальний план програм розвитку як щодо центрального бюджету, так і бюджетів місцевого управління визначається наказом міністра фінансів спільно з міністром, відповідальним за розвиток. Зазначений план може коригуватися щороку.

У процесі підготовки бюджету уряд подає до парламенту такі документи:

- 1) бюджетний меморандум;
- 2) проект бюджету центрального уряду з обґрунтуванням;
- 3) план продажу фінансових і фізичних активів центрального уряду для бюджетних цілей на рік з поясненням;
- 4) фінансові плани Інститутів обов’язкового страхування, суспільних фондів, агенцій, заснованих центральним урядом, разом з поясненнями;
- 5) проекти законів, потрібних для здійснення запропонованого бюджету центрального уряду.

Мери подають до місцевих рад разом з обґрунтуванням такі документи для ухвалення:

- 1) проекти бюджету місцевого уряду;
- 2) перелік планового продажу фінансових і фізичних активів місцевих урядів для бюджетних цілей;
- 3) фінансові плани суспільних фондів і агенцій, заснованих місцевим управлінням;
- 4) проекти нормативних актів місцевого управління, потрібні для здійснення запропонованих бюджетів місцевого управління.

Штатні розписи і плани капітальних закупівель, разом з доведенням їх доцільності, повинні бути основною частиною пояснень, які додаються до проектів бюджетів.

Бюджетний меморандум подається парламенту разом із проектом бюджету центрального уряду і складається з:

- прогнозів щодо економічного розвитку на поточний і подальші роки та цільового сценарію розвитку на наступні три роки;
- основних напрямів політики у сфері економіки і суспільних фінансів;
- оцінених надходжень і витрат центрального і місцевих бюджетів, рахунків суспільних фінансів;
- змін, що передбачаються у центральних і місцевих активах уряду, а також показників державного, місцевого і суспільного боргу;
- загального короткого огляду зобов'язань бюджету центрального уряду, які виникнуть у майбутньому, політики плану програм розвитку.

Уряд ухвалює бюджетний меморандум у квітні поточного року за пропозицією міністра фінансів і міністра, відповідального за розвиток.

Фінансові плани суспільних установ на місцевому рівні складаються незалежно від настанов центрального уряду.

Відповідно до ст. 31 “Підпорядкування бюджетів місцевого управління” мери повинні представити бюджети місцевого управління Міністерству фінансів в межах 30-ти днів після їх ухвалення. Бюджетні процедури та процеси виконання бюджету, як і планування на центральному і місцевому рівні, відокремлені. В ході виконання бюджету місцевих урядів мер здійснює функції, подібні до функцій міністра фінансів у сфері бюджету центрального уряду.

Рішення щодо використання бюджетних фондів до 2 % з бюджетного резерву, що планується в бюджеті, повинно бути ухвалено урядом за пропозицією міністра фінансів. Повідомлення про використання бюджетних фондів мають бути зроблені в парламенті і/або місцевих радах. Рішення щодо використання бюджетних фондів, що перевищують вказаний рівень, повинні бути ухвалені парламентом і/або місцевими радами за допомогою спеціального закону і/або декрету.

Згідно зі ст. 49 бюджет місцевого управління може виділити кошти для бюджетного резерву, який має діяти як бюджетний фонд. Бюджетний резерв використовується для фінансування витрат, що покривають усунення наслідків аварійних ситуацій, таких, як землетрус, повені, обвал, сніговий

обвал, замети, ураган, град, дощ зі снігом, мороз, посуха, масовий спалах інфекційної хвороби, тваринні або рослинні хвороби, інші природні або екологічні лиха.

Система єдиного казначейського рахунку визначена у ст. 61. Бюджет центрального уряду має використовуватися через рахунки, які складають єдину систему казначейського рахунку, відкриті в Банку Словенії міністром фінансів. Єдина система казначейська рахунку включає Інститути обов'язкового страхування. Бюджет місцевого уряду виконується через рахунки, відкриті в Банку Словенії мером за погодженням з Міністерством фінансів. Мери і бюджетні одиниці місцевих урядів, які опосередковано фінансуються з бюджету, до 28 лютого поточного року надають місцевій раді звіт про досягнення результатів і виконані завдання разом з фінансовою декларацією бюджету місцевого уряду. Інформацію суспільних інститутів, заснованих місцевими урядами, не потрібно представляти місцевій раді за винятком ситуацій, коли це регулюється рішеннями місцевих урядів.

Міністр фінансів затверджує єдину методологію щодо складання звітів про досягнуті результати і виконані завдання.

У липні кожного року міністр фінансів і/або мери мають надати інформацію уряду і/або місцевій раді *про виконання бюджету* першої половини року.

Вказані звіти повинні містити:

- повідомлення про надходження, витрати, профіцит або дефіцит, за позичення і оцінку реалізації на кінець року;
- дані про включення нових зобов'язань до бюджету;
- надлишок асигнованих фондів від попереднього бюджетного року;
- зустрічні зобов'язання минулих років;
- перерозподіл бюджетних призначень;
- зміни щодо одиниць, які прямо фінансуються з бюджету протягом року;
- використання бюджетних ресурсів фонду;
- випущені гарантії, надходження сплати за них;
- пояснення головних відхилень від прийнятого бюджету;
- запропоновані необхідні заходи.

Законодавство про суспільні фінанси Словенії включає положення про управління активами, які знаходяться у розпорядженні центрального і місцевих урядів. До цих активів належать фінансові і фізичні активи, що перебувають у власності центрального і місцевих урядів. Фінансові активи включають фінансові ресурси, рахунки, акції і частки акціонерного капіталу. Фізичні активи складаються з рухомого і нерухомого майна.

З метою виконання послуг суспільних об'єктів і надання послуг у суспільних інтересах центральний або місцевий уряд може організовувати державні або місцеві утримувані урядом активи як суспільні установи, суспільні комерційні установи, суспільні підприємства, суспільні фонди і агентства.

Відповідно до ст. 69 "Управління ліквідними активами бюджетів місцевих урядів" ліквідні активи, які знаходяться на рахунках, управляються мерами. Зазначені активи можуть бути розміщені у Банку Словенії, в інших банках і урядових цінних паперах з дотриманням принципу безпеки, ліквідності й

прибутковості. Рішення щодо форми такого розміщення ухвалюються мерами, які мають діяти згідно з правилами, встановленими міністром фінансів.

Управління суспільними установами, суспільними підприємствами, фондами та агенціями здійснюється міністерством і/або органом місцевого управління, відповідальним за фінанси, з метою забезпечення функціонування суспільних об'єктів й діяльності в суспільних інтересах і передбачає:

- координацію робочих програм і фінансових планів суспільних установ, суспільних підприємств, фондів і агенцій та їх фінансування відповідно до загальноприйнятих програм;
- спостереження за операціями юридичних об'єктів;
- нагляд за виконанням схвалених програм;
- контроль запозичень;
- участь у зборах акціонерів і в контролюючих правліннях.

Юридичні особи, в яких частка центрального і/або місцевого урядів складає, як мінімум, 15 % частки акціонерного капіталу, зобов'язані не пізніше, ніж через 180 днів по закінченні ділового року і не пізніше, ніж за 30 днів до скликання загальних зборів акціонерів подати до Міністерства фінансів і відповідального міністерства і/або органу місцевого уряду, відповідального за фінанси, матеріали для загальних зборів акціонерів разом з аудиторським звітом і звітом контролюючих правлінь за минулий діловий рік.

Міністр фінансів і/або мер може вимагати для тих юридичних осіб, у яких центральні і/або місцеві уряди тримають, як мінімум, 15 % частки, перевірки їх бізнес-операцій.

За ухвалення рішення про ліквідацію юридичних осіб, які були засновані або співзасновані центральним чи місцевим урядом, відповідає уряд за пропозицією відповідального міністра і/або місцевої ради за винятком, якщо інше не встановлено регіональним актом або актом місцевого самоврядування.

Уряд і/або місцева рада може, за пропозицією відповідального міністра, вирішити придбати акції або частку в компанії, якщо були асигновані кошти для цієї мети в бюджеті і якщо це слугує національним або місцевим урядовим інтересам. У випадку, якщо суспільного інтересу центрального уряду або місцевого уряду в діяльності вказаних вище юридичних осіб більше не існує, уряд і/або місцева рада може вирішити, за пропозицією відповідального міністра або міністра фінансів, продати акції і частки акціонерного капіталу, якщо це не суперечить умовам приватного права.

Місцеві уряди мають встановити адекватні форми внутрішнього фінансового контролю відповідно до детальних інструкцій, затверджених міністром фінансів. Законом закріплюються процедури та єдині норми щодо фінансового контролю, бухобліку та аудиту вказаних одиниць, визначаються функції і повноваження у кожній зі сфер таких одиниць, а також відповідальність, терміни, роль Міністерства фінансів та фінансових органів місцевого самоврядування.

Питанням фінансування суспільного сектору та фінансового забезпечення місцевого самоврядування приділено значну увагу і в Конституції

Словенії⁴. Громада є самоврядним місцевим співтовариством, населення Республіки здійснює місцеве самоврядування як у громадах, так і в інших місцевих спільнотах. Територію громади утворює населений пункт чи декілька населених пунктів, що пов'язані між собою спільними потребами та інтересами їх жителів. Громада засновується законом на основі результатів попередньо проведеного референдуму, в ході якого виявляється воля населення певної території. Законом визначається також територія громади. До компетенції громади належать місцеві питання, які громада може вирішувати самостійно та які стосуються лише населення громади.

За попередньою згодою громади чи більш крупного самоврядного місцевого співтовариства держава може на основі закону передати громаді чи такому самоврядному співтовариству повноваження щодо вирішення окремих питань, які належать до компетенції держави, за умови наявності необхідних для цього коштів. Державні органи здійснюють нагляд за вірністю та професійністю діяльності місцевих співтовариств по реалізації повноважень, переданих їм державою.

Місту на умовах і в порядку, встановлених законом, може бути наданий статус міської громади. Міська громада окрім своїх повноважень здійснює також функції та державні повноваження, які стосуються розвитку міст.

Громади самостійно ухвалюють рішення про об'єднання в більш крупні самоврядні місцеві співтовариства, а також у краї з метою регулювання та вирішення місцевих питань, які мають велике значення. Держава за погодженням з вказаними співтовариствами передає певні повноваження до їх виключної компетенції та визначає ступінь участі цих співтовариств у висуненні пропозицій та здійсненні деяких функцій, які належать до компетенції держави. Принципи та критерії передання повноважень встановлюються законом.

Конституція Словенії містить окрему ст. 145 щодо самоврядування в галузі суспільної діяльності. В ній йдеться про те, що громадяни можуть об'єднуватися на основі самоврядування в цілях реалізації своїх інтересів. Законом громадянам може бути передано право вирішувати деякі питання, що належать до компетенції держави, на основі самоврядування.

Фінансування громади, відповідно до Конституції, здійснюється за рахунок власних джерел. Громадам, які у зв'язку з недостатнім економічним розвитком не в змозі забезпечити фінансування вирішення своїх завдань, держава у відповідності з принципами та критеріями, встановленими законом, надає додаткові кошти.

У розділі VI Конституції "Публічні (суспільні) фінанси" зазначається, що держава та місцеві співтовариства отримують кошти на здійснення своїх функцій за рахунок податків та зборів, а також доходів від власного майна. Держава та місцеві співтовариства декларують розміри свого майна через майнові баланси. Податки, митні та інші збори закріплюються законом. Місцеві співтовариства встановлюють податки та збори на умовах, перед-

⁴ Конституція Республіки Словенії // Uradni list RS, st. 33–1409/91-I z dne 28, Decembra, 1991. – Uradni list RS, st. 1-4/91-I z dne 25, junija, 1991.

бачених Конституцією та законом. Всі доходи й видатки держави та місцевих співтовариств по фінансуванню публічних потреб повинні відображатися в їхніх бюджетах. Якщо бюджет не затверджений до першого дня, з якого він має виконуватися, суб'єкти фінансування тимчасово фінансуються відповідно до минулого бюджету. Державні органи здійснюють нагляд за законністю діяльності органів місцевих співтовариств.

Як свідчить досвід зарубіжних країн, зокрема Словенії, ухвалення законів про суспільні фінанси відбувається на основі запровадження комплексних змін у багатьох сферах — як у процесі управління, так і в системі державного управління в цілому. Система державного управління має забезпечувати прозорість, ефективність, досконале керівництво суспільними фінансами та відповідальність. Зміцнення законодавчих засад державного управління в актах про суспільні фінанси і фінансову відповідальність посилює гнучкість виконавчої влади в управлінні суспільними фінансами, зберігаючи і покращуючи механізми відповідальності перед суспільством. Включення питань фінансового забезпечення місцевого самоврядування до цих законів підсилює інтеграцію регіонів з рештою суспільного сектора.

Удосконалення нормативно-правових засад функціонування суспільного сектора в Україні та його складової — комунального сектора можливе на основі ґрунтовної розробки законодавства про суспільні фінанси з урахуванням зарубіжного досвіду.