

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 МІСЦЕВІ СУСПІЛЬНІ ФІНАНСИ В РУМУНІЇ

Актуальність наукових досліджень в галузі нормативно-правового забезпечення місцевих фінансів як складової суспільних фінансів полягає у впровадженні досвіду постсоціалістичних країн щодо зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування, а також обумовлена необхідністю уточнення перспективних напрямів розвитку місцевих фінансів у контексті реформування суспільного сектора в Україні.

Аналіз спеціальної вітчизняної і зарубіжної літератури з проблем формування фінансової бази місцевого самоврядування свідчить, що вона є предметом багатьох досліджень і дискусій як у науковому середовищі, так і в органах державного управління. Науково-практичні дискусії зазвичай поживаються у зв'язку з ухваленням фундаментальних нормативних актів. Аналіз зарубіжних законодавчих актів стає тим етапом наукового дослідження, що спрямований на практичне вирішення актуальних проблем, і водночас може започаткувати новий напрям наукового аналізу у вітчизняній фінансовій науці.

Деякі аспекти нормативно-правового регулювання у сфері місцевих фінансів та міжбюджетних відносин розглядаються вітчизняними вченими І. Луніною¹, В. Бодровим², К. Павлюк³, однак цілісного аналізу законів про суспільні фінанси та місцеві суспільні фінанси з оглядом конституційних засад самоврядування та у зв'язку з кодексами фіскального регулювання в європейських країнах досі не проводилося.

Метою статті є виявлення особливостей нормативно-правового регулювання місцевих суспільних фінансів на прикладі постсоціалістичної країни – Румунії та розробка пропозицій щодо удосконалення концептуальних підходів до реформування вітчизняного законодавства.

Конституцією Румунії⁴ встановлено, що адміністративно територія поділена на комуни, міста та округи. За умов, встановлених законом, деякі міста оголошуються муніципалітетами.

¹ *Луніна І. О.* Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин. – К.: Наук. думка, 2006. – 432 с.

² *Павлюк К. В.* Бюджет и бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України. – К.: НДФІ, 2006. – 584 с.

³ *Регулювання міжбюджетних відносин: Україна і європейський досвід / За ред. В. Г. Бодрова.* – К.: Вид-во НАДУ, 2006. – 296 с.

⁴ *Конституція Румунії / Monitorul Oficial al Romaniei, partea I, № 233 din 21 noiembrie 1991.*

Суспільна адміністрація в адміністративно-територіальних одиницях базується на принципах місцевої автономії та децентралізації суспільних послуг.

Місцеві ради є суб'єктами суспільної адміністрації, через які реалізується право місцевої автономії. Вони функціонують як адміністративно-автономні суб'єкти та займаються вирішенням публічних справ міст та комун.

Передбачені в іншій частині Конституції органи влади можуть утворюватися також і в адміністративно-територіальних підрозділах муніципій. Окружна рада є владою публічної адміністрації для координації комунальних та міських рад з метою забезпечення функціонування публічних служб обласного значення. Ця рада обирається та функціонує за визначених законом умов.

Конституцією встановлено, що в Румунії власність є суспільною чи приватною. Суспільна власність належить державі або адміністративно-територіальним одиницям.

Формування фінансових ресурсів, управління ними, їх використання та контроль за ними з боку держави, адміністративно-територіальних одиниць та публічних установ регламентуються законом.

Національний публічний бюджет включає державний бюджет, бюджет державного соціального страхування та місцеві бюджети комун, міст та повітів. Місцеві бюджети розробляються, затверджуються та виконуються в порядку, який встановлюється окремим законодавством.

Рахунковий суд здійснює контроль за утворенням фінансових ресурсів держави та публічного сектора, управлінням ними та їхнім використанням. На вимогу палати депутатів чи Сенату рахунковий суд контролює використання публічних ресурсів та доповідає про встановлені факти.

Серед інших особливостей правового регулювання місцевих суспільних фінансів в Румунії, насамперед, слід зазначити ухвалений у 2003 р. Фіскальний кодекс⁵, який забезпечує правову основу для податків і зборів, що є доходами державного бюджету і місцевих бюджетів. Кодекс конкретизує платників податків і зборів, методи обчислення і види платежів, містить процедуру внесення зміни щодо податків і грошових зборів. Крім того, Міністерство суспільних фінансів уповноважене розвивати методологічні норми та інструкції з метою уникнення подвійного оподаткування.

Закон "Про місцеві суспільні фінанси"⁶ визначає місцевими суспільними органами управління місцеві ради, ради графств і раду муніципалітету Бухареста як дорадчу представницьку владу, а мерів, президентів рад графств і мера Бухареста як виконавчу владу.

⁵ Fiscal Code of Romania. Law № 571/2003 // Official Gazette of Romania. – 2003. – № 927. – Dec. 23. – Part I.

⁶ Закон Румунії "Про місцеві суспільні фінанси", ухвалений Сенатом 14 вересня 1998 р. / Emergency Ordinance № 45/2003 // Official Gazette of Romania. – 2003. – № 431. – June 19.

Бюджетні витрати – це витрати, що схвалені і сплачені через місцеві бюджети, бюджетні установи і суспільні послуги й бюджети, які повністю фінансовані з додаткових бюджетних доходів, у межах бюджетних ресурсів.

Місцевий суспільний борг – загальний обсяг всіх належних платежів, що контрахтували або прийняли на себе в межах місцевих суспільних повноважень адміністрації, на підставі угод місцевої або зовнішньої позики або контрактів, що зумовлені угодами між позичальником і кредитором.

Законом визначаються норми щодо встановлення, управління, використання і контролю фінансових ресурсів територіальних адміністративних одиниць, суспільних установ, місцевих послуг.

Фінансові ресурси територіальних адміністративних одиниць складаються з податків, грошових зборів та інших фінансових і нефінансових доходів, від капітальних доходів, часток від певних доходів державного бюджету, трансфертів з державного бюджету спеціального призначення.

Місцеві суспільні витрати розраховуються згідно з відповідальністю та повноваженнями місцевих суспільних органів влади, відповідно до їх пріоритетів, з метою надання суспільних послуг, здатних задовольнити потреби відповідної громади.

Встановлення і використання місцевих суспільних фінансових ресурсів, виконання місцевих бюджетів має бути представлено для контролю Рахункового суду, згідно із законом.

З метою децентралізації уряд передбачає передачу місцевій суспільній адміністрації функції фінансового менеджменту певних суспільних витрат і певних нових суспільних витрат для забезпечення фінансовими ресурсами, необхідними для покриття цих витрат.

Підготовка, схвалення і виконання бюджетів здійснюється на принципах місцевої автономії, збалансованості, реалізму і мають бути щорічними та відкритими.

У сфері адміністрування місцевих суспільних фінансів місцеві суспільні органи влади мають відповідальність щодо:

- 1) підготовки і схвалення місцевих бюджетів у встановлені терміни;
- 2) оцінки, збору податків і зборів відповідно до закону;
- 3) моніторингу виконання і регулювання місцевих бюджетів упродовж бюджетного року, з метою забезпечення балансу між доходами і витратами;
- 4) ухвалення рішень та відстеження способів надання місцевих суспільних послуг, зокрема здійснення вибору щодо передачі таких послуг під відповідальність певних спеціалізованих комерційних підприємств або надання їх як суспільних послуг, з погляду їх ефективності та вигоди для громадян;
- 5) ефективного управління активами, які перебувають у суспільній або приватній власності територіальних адміністративних одиниць;
- 6) залучення коротко-, середньо- і довгострокових позик з дотриманням своєчасної компенсації результуючого боргу;
- 7) ефективного управління фінансовими ресурсами у процесі виконання бюджету;

- 8) пріоритезації схвалення і здійснення місцевих суспільних витрат;
- 9) підготовки ухвалення, ревізії та виконання майбутніх планів розвитку територіальних адміністративних одиниць як підстави для адміністрування місцевих бюджетів;
- 10) організації контролю і моніторингу за фінансами місцевого уряду, за управлінням установами і послугами, які функціонують під керівництвом місцевих рад, рад графства і генеральної ради муніципалітету Бухареста.

Місцеві бюджети визначаються як бюджети доходів і витрат територіальних адміністративних одиниць.

Місцеві бюджети, бюджети суспільних установ і послуги в місцевих інтересах схвалюються в такому порядку:

- місцеві бюджети – місцевими радами, радами графств, генеральною радою муніципалітету Бухареста;
- бюджети суспільних установ і послуг, повністю або частково фінансованих з місцевих бюджетів, – радами, згідно з їх субординацією;
- бюджети суспільних установ і послуг, повністю або частково фінансованих від додаткових бюджетних доходів, – керівним органом, зі схваленням головного кредитного утримувача.

Кожна комуна, місто, сектор Бухареста, графство, також як і муніципалітет Бухареста, готують власний місцевий бюджет на умовах автономії відповідно до закону, тобто зазначені бюджети не вступають у відносини субординації.

Разом з проектом бюджету подаються прогноз бюджету на майбутні три роки, суспільний інвестиційний план з детальними завданнями і кінцевими термінами виконання.

Суспільні інституції територіальних адміністративних одиниць, суспільні установи, які надають послуги в місцевих інтересах, мають статус юридичної особи, незалежно від способу фінансування їх діяльності.

Місцеві суспільні доходи і витрати групуються на підставі *класифікації індикаторів суспільних фінансів*, встановлених Міністерством фінансів. Класифікація індикаторів суспільних фінансів включає розділи і підрозділи за доходами, частинами, розділами, підрозділами, заголовками, статтями та параграфами за витратами.

Місцеві доходи формуються з податків, грошових зборів та інших доходів або доходів зі спеціальним місцем призначення, з розділених доходів державного бюджету, зі спеціальних трансфертів з державного бюджету.

Місцеві податки і збори встановлюються місцевими і графськими радами, генеральною радою муніципалітету Бухареста в порядку, встановленому законом.

На дату виплати заробітної плати податкова одиниця повинна виплатити 50 % державному бюджету, 40 % – місцевому бюджету територіальної адміністративної одиниці, де здійснюється її діяльність, і 10 % – бюджету відповідного графства. Для муніципалітету Бухареста, за ухвалою генеральної ради муніципалітету міста, відповідний відсоток дорівнює 50. Ці відсотки можуть змінюватися щорічно законом про державний бюджет.

Місцеві і графські ради, генеральна рада муніципалітету Бухареста, відповідно, повинні оцінити і схвалити максимальні рівні податків на доходи фізичних осіб, згідно з умовами, необхідними для адекватного здійснення суспільних послуг, а також відносно виконання обов'язків місцевої суспільної адміністрації.

Фонди (кошти), отримані від продажу або від капіталізації матеріалів, що походять від основних засобів або від продажу деяких товарів, що належать державним установам, повністю фінансованими місцевими бюджетами, після врахування витрат щодо таких дій складають доходи місцевих бюджетів та мають використовуватися для інвестицій.

Надходження орендної плати суспільної власності становлять доходи місцевих бюджетів.

Кошти, стягнуті з продажу товарів, які є частиною приватної власності, що перебуває у власності територіальних адміністративних одиниць, становлять доходи зі спеціальним місцем призначення відповідних місцевих бюджетів і мають використовуватися для інвестицій за відповідальності місцевих суспільних органів влади.

Кошти, стягнуті з капіталізації конфіскованих товарів, стають доходами місцевого бюджету, згідно із субординацією установ, відповідальних за конфіскацію, і після вирахування витрат за актом капіталізації.

З метою забезпечення бюджетного балансу серед певних територіальних адміністративних одиниць бюджетний закон може передбачити суми розділених фондів від визначених доходів державного бюджету, також як і для дистрибутивних критеріїв щодо територіальних адміністративних одиниць.

Розділені фонди від певних доходів державного бюджету і спеціальних цільових трансфертів з державного бюджету мають бути схвалені щорічно, через бюджетний закон, глобально для кожного графства і для Бухареста.

Поза розділеними фондами від певних доходів державного бюджету, що схвалюються щорічно, частина – до 25 % повинна бути призначена для власного бюджету графства, різниця розповсюджується по територіальних адміністративних одиницях радою графства на основі ухвалення Декрету після консультації з мерами на підставі схвалених дистрибутивних критеріїв. Щорічний бюджетний закон встановлює максимальний рівень для кожного графства в межах вказаної частки.

Трансферти з державного бюджету до місцевих бюджетів мають бути надані для інвестицій, фінансованих із зовнішніх позик.

Пропозиції щодо розподілу фондів від певних доходів державного бюджету, засновані на попередньо схвалених критеріях і формулі, та пропозиції щодо трансфертів повинні бути вказані в глобальних проектах бюджетів графств і Бухареста, які подаються Міністерству фінансів через загальні управління суспільних фінансів і державного фінансового контролю з метою кореляції їх з проектом державного бюджету.

Місцеві бюджети фінансують соціальну і культурну діяльність, спорт, молодіжні програми, діяльність у місцевих інтересах, експлуатаційні і операційні витрати місцевої суспільної адміністрації й витрати на спеціальні цілі, що встановлюються в додатках до закону.

Ради графства, генеральна рада муніципалітету Бухареста і місцевих рад можуть ухвалити рішення про їх кооперацію з метою здійснення певних суспільних робіт і послуг в місцевих інтересах. Кооперація або асоціація ґрунтуються на угодах або контрактах асоціації, які конкретизують способи використання фінансових ресурсів в ході реалізації кожним залученим суб'єктом місцевої публічної влади. Такі угоди або контракти асоціації укладаються головними кредитними утримувачами в межах мандатів, схвалених кожною радою, залученою до кооперації або асоціації.

Місцеві і графські ради, генеральна рада муніципалітету Бухареста, згідно з певними умовами, можуть брати участь в акціонерному капіталі або в активах комерційних компаній в місцевих або обласних інтересах. Фонди, необхідні для виконання вказаних умов, забезпечуються з місцевих бюджетів.

Місцеві ради, ради графств і генеральна рада муніципалітету Бухареста, відповідно, мають створити, організувати і забезпечити постачання послуг в місцевих інтересах на підставі технічних і економічних специфікацій або безпосередньо адмініструючи їх, або делегуванням їх адміністрування фізичним чи юридичним особам через адекватні контракти.

У місцевих бюджетах може передбачатися резервний фонд в обсязі як мінімум до 5 % повних витрат. Цей фонд може використовуватися на підставі рішень, ухвалених відповідною радою для фінансування діяльності або завдань, які виконувалися протягом року, а також для подолання стихійного лиха. Резервний бюджетний фонд може бути збільшений протягом року місцевою радою або радою графства чи генеральною радою муніципалітету Бухареста, понад наявні кошти на бюджетних рахунках, які не перевищують необхідних сум на кінець року.

Місцеві ради і ради графств, генеральна рада муніципалітету Бухареста, відповідно, можуть схвалити і повністю використовувати кошти, зібрані у вигляді власних доходів понад обсяги, схвалені у відповідних місцевих бюджетах, для завершення витрат, які фінансуються з місцевих бюджетів, за таких обставин:

- 1) додаткові суми потрібно зареєструвати як екстра-фонди відносно загальних власних доходів відповідного місцевого бюджету;
- 2) відповідні бюджети не повинні мати несплачених позик або процентів і комісійних винагород за договірними позиками.

Досвід функціонування нинішньої системи місцевого самоврядування України свідчить про необхідність реформування у напрямку розширення його компетенції з одночасним створенням належної матеріальної й фінансової основи для здійснення органами самоврядування покладених на них, відповідно до закону, функцій і завдань. Однією з головних складових реформування системи місцевого самоврядування є зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування та вдосконалення ресурсного забезпечення місцевого і регіонального розвитку.

Аналогічно тому, як Концепція реформування податкової системи⁷ стала основою для розробки Податкового кодексу України, Концепція реформування місцевих бюджетів може бути покладена в основу удосконалення Бюджетного кодексу України шляхом внесення змін до нього в частині місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин. Процес підвищення ефективності формування видатків місцевих бюджетів має врахувати галузеві плани і програми реформування у сфері охорони здоров'я – проект Національного плану розвитку системи охорони здоров'я; у сфері соціального захисту і соціального забезпечення – завершення процесу формування бази Єдиного державного автоматизованого реєстру осіб, які мають права на соціальні пільги.

Реформування місцевих бюджетів в частині перерозподілу дохідних джерел і розмежування видатків на виконання делегованих державою і власних повноважень органів місцевого самоврядування повинно відбуватися в умовах збереження збалансованості бюджетної системи в цілому і у взаємозв'язку з проведенням реформ в інших галузях і сферах. Доцільною є розробка “пакета” законопроектів, спрямованих на реалізацію основних положень Концепції, оскільки зміни Бюджетного кодексу України спричинять необхідність внесення змін до інших нормативно-правових актів. Перелік таких законопроектів і заходи щодо їх розробки доцільно включити до проекту Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів” в частині Плану заходів щодо реалізації Концепції. Зазначені проблеми можуть розв'язуватись у декількох стратегічних напрямках, що передбачатиме внесення змін у законодавство, яке регламентує відносини власності, бюджетну та податкову системи, функціонування комунальних підприємств, житлово-комунального господарства, здійснення муніципальних запозичень, земельні відносини, систему державного фінансового контролю тощо.

⁷ Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції реформування податкової системи” від 19.02.2007 № 56-р // Офіційний вісник України. – 2007. – № 13. – С. 26. – Ст. 481.