



О. П. Литвин

кандидат юридичних наук,

старший викладач кафедри адміністративного та кримінального права
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

УДК 347.73 (477)

ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ У КОНТЕКСТІ ЗМІН У БЮДЖЕТНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ

*Розглядаються особливості здійснення управління місцевими
фінансами в Україні. Вперше аналізуються зміни в бюджетному
законодавстві, які торкаються управління бюджетними
коштами. Формулюються пропозиції щодо вдосконалення
здійснення управління у цьому напрямку.*

Ключові слова: управління, місцеві фінанси, бюджетні кошти.

Розглядаючи проблеми здійснення управління місцевими фінансами в Україні ми зіштовхнулися з цілим рядом проблем, що є у цій галузі. Так, управління у сфері фінансів виявилося дослідженім лише економістами, питання управління у сфері економіки досліджені в адміністративному праві України, а фінансово-правові проблеми здійснення управління публічними фінансами не досліджувалися. Хоча окремі його аспекти можна знайти у роботах таких вітчизняних фахівців у галузі фінансового права: Л. К. Воронова, О. Б. Заверуха, А. А. Коваленко, М. П. Кучерявенко, О. О. Майданник, О. А. Музика-Степанчук А. А. Нечай, Л. О. Нікітіна, О. П. Орлюк, П. С. Пацурківський, Н. Ю. Пришва, Л. А. Савченко, Н. В. Сидорова, Р. А. Усенко.

Мета статті полягає у висвітлені найбільш проблемних питань, пов'язаних із сучасним станом правового регулювання здійснення управління місцевими фінансами в Україні у контексті змін у бюджетному законодавстві, що зумовлює актуальність обраної теми. Формулюються окремі пропозиції щодо вдосконалення процесу здійснення управління місцевими фінансами.

Перш за все, зазначимо, що проблема існує у термінологічному апараті. Так, доволі часто місцеві фінанси ототожнюють з місцевими бюджетами, а це, у свою чергу, є помилкою, оскільки очевидно, що досліджувана категорія не вичерпується виключно місцевими бюджетами (хоча останні, безумовно, є центральною ланкою місцевих фінансів). У зв'язку із цим, вважаємо за доцільне прийняти Закон “Про місцеві фінанси в Україні” на основі Модельного закону про загальні принципи організації місцевих фінансів (прийнятий на XII пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблей держав-учасниць СНД, постанова № 12–10 від 8 грудня 1998 р.).

Визначення цієї категорії впливає на розуміння поняття “управління місцевими фінансами”. Варто наголосити на тому, що вітчизняне бюджетне законодавство дуже прогресує у питання регулювання управлінських процесів. Так, у новій редакції Бюджетного кодексу України [1] (далі — БК України) закріплене визначення поняття “управління бюджетними коштами” — це сукупність дій учасника бюджетного процесу відповідно до його повноважень, пов’язаних із формуванням та використанням бюджетних коштів, здійсненням контролю за дотриманням бюджетного законодавства, які спрямовані на досягнення мети, завдань і конкретних



результатів своєї діяльності та забезпечення ефективного, результативного і цільового використання бюджетних коштів (п. 49 ст. 2 БК України, що набрав чинності з 1 січня 2011 р.).

Зважаючи на це, необхідно є модернізація всієї системи управління місцевими фінансами, що, у свою чергу, потребує:

1) впорядкування міжвідомчої координації управління державними та місцевими фінансами (тобто публічними фінансами);

2) забезпечення технологічної підтримки управління місцевими фінансами на основі використання інтегрованої інформаційно-аналітичної системи;

3) удосконалення процесу управління публічними фінансами в частині складання та виконання бюджетів усіх рівнів з урахуванням програмно-цільового методу;

4) підвищення ефективності використання фінансових і матеріальних ресурсів органів місцевого самоврядування та прозорості бюджетного процесу на місцях;

5) забезпечення гармонізації системи управління публічними фінансами з міжнародними стандартами. Проте це вимагає певних професійних (кваліфікованих), людських і фінансових ресурсів.

У новому БК України чимало змін зазнало питання регулювання відносин у сфері контролю та відповідальності. Очевидно, що нині одним із важливих напрямків підвищення рівня ефективності всієї системи управління місцевими фінансами, що забезпечують, перш за все, органи державної влади, є удосконалення системи відомчого контролю. Уже давно назріла потреба у переході від контролю, наслідками якого є констатація фактів (порушень), так званого контрольно-аналітичного забезпечення управління не стільки фінансами, скільки інформацією. Доцільним є виявлення фінансових резервів, підвищення ефективності управлінської діяльності всіх суб'єктів здійснення управління місцевими фінансами. У зв'язку із цим особливо підвищена увага повинна приділятися поперединному контролю. Необхідно поєднувати внутрішній контроль (метою якого є виявлення відхилень від встановлених норм і правил) та внутрішній аудит (завданням якого є встановлення порушень законодавства, нормативних документів, який має на меті формулювання пропозицій щодо майбутнього прийняття управлінських рішень задля підвищення рівня ефективності діяльності). У зв'язку із цим слід активізувати впроваджувати у практичну діяльність пропозиції, закладені у Стратегії модернізації системи управління державними фінансами, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 888-р [2].

Враховуючи положення цієї Стратегії, а також зважаючи на зміни у бюджетному законодавстві, здійснювана нині в Україні політика, яка спрямована на удосконалення контролю у сфері управління місцевими фінансами, повинна включати таке:

1) активізація впровадження у практичну діяльність аудиту ефективності;

2) розроблення методологічної та нормативно-правової основи аудиту ефективності;

3) підбір та підготовка на належному науково-практичному рівні відповідних спеціалістів.

Звичайно, все це вимагає додаткового фінансування, проте очікувані результати у недалекому майбутньому їх покриють. Ці положення повністю кореспонduються із статтями нового БК України, які присвячені програмно-цільовому методу, який застосовується у бюджетному процесі.

Запровадження програмно-цільового методу у вітчизняному бюджетному процесі спрямоване на забезпечення прозорості бюджетного процесу, який чітко визначає мету і завдання, на досягнення яких витрачаються бюджетні кошти, підвищення рівня контролю за результатами виконання бюджетних програм; забезпечення за результатами виконання бюджету здійснення оцінки діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставленої мети та виконання



завдань, а також проведення аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм; упорядкування організації діяльності головного розпорядника бюджетних коштів щодо формування і виконання бюджетних програм шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної бюджетної програми між визначеними головним розпорядником бюджетних коштів відповідальними виконавцями бюджетних програм; посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів за дотримання відповідності бюджетних програм законодавчо визначеній меті його діяльності, а також за фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їх виконання; підвищення якості розроблення бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів.

У продовження попередньої тези заслуговує на увагу питання фінансового менеджменту. Так, фінансовий менеджмент у сфері здійснення управління місцевими фінансами — це внутрішні правила та процедури діяльності розпорядників бюджетних коштів. Реформа фінансового менеджменту зорієнтована, перш за все, на створення умов та методологічне забезпечення внутрішніх перетворень, а також вдосконалення організаційної діяльності всередині розпорядників бюджетних коштів. У зв'язку із цим потребує розроблення та затвердження Кабінетом Міністрів України положення (або правил, концепції) про фінансовий менеджмент у розпорядниках бюджетних коштів. Цей акт повинен містити чітко визначені напрямки такого менеджменту, критерії підбору фахівців, які займалися б фінансовим менеджментом; порядок моніторингу якості фінансового менеджменту. Проте нині відсутній навіть комплексний проект такого нормативно-правового документа.

З фінансовим менеджментом тісно взаємопов'язане бюджетне планування, яке також впливає на стан управління місцевими фінансами. Так, бюджетне планування в управлінні місцевими фінансами — це, *по-перше*, визначення доходних джерел та напрямків їх використання; *по-друге*, конкретизація завдань управління в системі показників фінансово-господарської діяльності підприємств комунальної форми власності, які є платниками податків, що зараховуються до місцевих бюджетів; *по-третє*, розроблення стратегії і тактики діяльності органів місцевого самоврядування, фінансових і контрольних установ, орієнтованої на досягнення поставлених завдань; *по-четверте*, забезпечення мінімального рівня збалансованості місцевих фінансових ресурсів та фінансових ресурсів держави, які акумулюються через відповідний бюджет, і фінансування за рахунок цих коштів необхідних публічних видатків; *по-п'яте*, фінансове забезпечення виконання завдань, які стоять перед державою та органами місцевого самоврядування і які визначені Конституцією України [3], БК України, щорічними законами про держбюджет і рішеннями про місцеві бюджети; *по-шосте*, розрахунок реальних джерел доходів місцевих бюджетів на наступні декілька років і визначення на цій основі пріоритетів у видатковій політиці держави та органів місцевого самоврядування; *по-сьоме*, здійснення ефективнішого управління місцевим боргом, своєчасне покриття відповідних боргових зобов'язань і зменшення потреби і здійснення запозичень; *по-восьме*, це особливий інструмент фінансового управління, призначення якого полягає у підвищенні ефективності використання бюджетних коштів, у забезпечення якісного і достатнього рівня прозорості місцевих фінансів.

У процесі адміністративної реформи, яка активно почала впроваджуватися на практиці у грудні 2010 р., актуальним є питання реформування також структури Міністерства фінансів України. На сьогодні в його структурі функціонує Департамент місцевих бюджетів. Доцільним є виокремлення у структурі Міністерства іншого департаменту, а саме з питань управління місцевими фінансами (або з питань місцевих фінансів). Це, у свою чергу, забезпечили б пряму взаємодію (але не вплив) Міністерства з місцевими фінансовими органами. Така реорганізація не тягне за собою збільшення штатних працівників і, відтак, не потребує додаткового фінансування. До речі, аналогічний підрозділ утворено в Міністерстві фінансів Польщі — саме він забезпечує фінансове вирівнювання та взаємодіє з усіма гмінами.



Також доцільним є створення на державному рівні координаційного органу, який би займався питанням реформування системи контролю та управління місцевими фінансами, спираючись на зарубіжний досвід, який співпрацював би з європейськими та світовими експертами і до якого прислухалися б державні діячі. Нині діюча Асоціація міст України працює у цьому напрямку, займається і законопроектною роботою, але результати її діяльності для Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України мають рекомендаційний характер. Важливо забезпечити належне навчання майбутніх фахівців у сфері контролю та управління місцевими фінансами, а для працюючих фахівців провадити тренінги, курси підвищення кваліфікації і створити фінансові умови для роботи, щоб знизити (якщо не звести до мінімуму) число зловживань з їхнього боку. Також необхідно забезпечити відкритість і прозорість діяльності суб'єктів контролю та управління місцевими фінансами, посилити їхнє взаємодію із громадськістю та засобами масової інформації. У зв'язку із цим слід запровадити щорічне звітування у засобах масової інформації про стан управління місцевими фінансами, про контрольні заходи, які відбулись, та їхні наслідки.

Список використаних джерел

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2011 р. [Текст] // ВВР. — 2010. — № 50–51. — Ст. 572.
2. Стратегія модернізації системи управління державними фінансами, схв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 р. № 888-р [Текст] // ОВУ. — 2007. — № 79. — Ст. 2962.
3. Конституція України від 28.06.1996 р. [Текст] // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

*Рекомендовано до друку кафедрою адміністративного та кримінального права
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара
(протоко № 4 від 23 листопада 2011 року)*

Надійшла до редакції 02.12.2011

Литвин Е. П. Проблемы управления местными финансами в контексте изменений в бюджетном законодательстве Украины

Рассматриваются особенности осуществления управления местными финансами в Украине. Впервые анализируются изменения в бюджетном законодательстве, которые касаются управления бюджетными средствами. Формулируются предложения по совершенствованию осуществления управления в этом направлении.

Ключевые слова: управление, местные финансы, бюджетные средства.

Litvin, O. P. Problems of the Management of Local Finances in the Context of the Changes in the Budget Legislation in Ukraine

The features of realization of local financial management in Ukraine are examined. Changes in a budgetary legislation, which touch management budgetary facilities, are first analysed. Suggestions in relation to perfection of realization of management in this direction are formulated.

Key words: management, local finance, budget facilities.

