

УДК 336.1:352.

О.В. Покатаєва

доктор економічних наук професор

С.П. Жук

Класичний приватний університет

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ

Досліджено сучасний стан управління місцевими фінансами в Україні та запропоновано напрями його вдосконалення на підставі вивчення зарубіжного досвіду.

Ключові слова: місцеві фінанси, місцевий бюджет, виконавчі органи влади, видатки, доходи.

I. Вступ

Місцеві фінанси є однією з важливих складових фінансової системи держави, оскільки вони забезпечують фінансування значної частини витрат на соціально-культурне та комунально-побутове обслуговування населення.

На місцеві фінансові органи в системі виконавчої влади доцільно покласти обов'язки контролю за законністю діяльності фінансових органів місцевого самоврядування.

Використання бюджетних коштів безпосередньо пов'язане з виконанням державою її органами місцевого самоврядування покладених на них завдань, найважливішим з яких є регулювання суспільного відтворення, задоволення потреб населення, управління державою, забезпечення охорони правопорядку, функціонування національної оборони, здійснення міжнародного співробітництва, охорона навколишнього середовища. Специфіка функціонування та особлива роль місцевих бюджетів відображається через склад і структуру їх витрат, що дає змогу дослідити сутність місцевих бюджетів, існування яких підпорядковане вирішенню завдань місцевого значення [1].

Вагомий внесок у вирішення теоретичних та практичних питань управління місцевими фінансами зробили такі фахівці: В.Б. Авер'янов, П.Д. Біленчук, О.Й. Вівчар, О.П. Кириленко, В.І. Кравченко, О.Б. Курило, О.Я. Лобурко, М.В. Підмогильний, В.В. Савченко, Т.О. Смірнов, О.О. Сунцова, С.М. Чистов та ін.

Віддаючи належне їх напрацюванням, зазначимо, що чимало питань щодо управління місцевими фінансами в Україні потребують подальших досліджень, зокрема розробка напрямів покращення системи управління місцевими фінансами. Актуальність та необхідність вирішення цієї проблеми зумовила вибір теми статті.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити сучасний стан управління місцевими фінансами в Україні та на основі проведеного дослідження запропонувати напрями його вдосконалення.

III. Результати

Формування раціонального механізму регулювання розвитку фінансової системи території, взаємодії її основних елементів може бути повною мірою забезпечено шляхом інтеграції поточного, перспективного та стратегічного регулювання. Функціональною стратегією місцевих органів влади у розвитку фінансової системи можуть виступати стратегія економічного зростання та стратегія бездефіцитності бюджету.

Згідно з Бюджетним кодексом України, бюджетна система України складається з державного бюджету та місцевих бюджетів. Місцевими бюджетами є бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. Бюджетами місцевого самоврядування є бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах) [2].

Діюча система місцевих фінансових органів у системі виконавчої влади потребує вдосконалення. Доцільно встановити, що всі місцеві фінансові органи в системі виконавчої влади входять до складу фінансових управлінь та відділів місцевих державних адміністрацій.

За своєю економічною сутністю місцеві фінанси – це система формування, розподілу та використання фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань, як власних, так і делегованих.

Реалізація бюджетної політики спрямована на формування сприятливого макроекономічного середовища, здійснення послідовних та ефективних заходів у податково-бюджетній сфері, забезпечення стабільності державних фінансів, високих темпів економічного зростання на основі прове-

дення модернізації економіки держави та підвищення її конкурентоспроможності, формування бюджету на 2012 р. за принципом середньострокового бюджетного планування з чіткими фіскальними та видатковими орієнтирами.

Бюджетна політика як одна з рушійних сил розвитку України передбачає у 2012 р. подальшу стабілізацію державних фінансів, забезпечення економічного зростання та розбудову конкурентоспроможної економіки, підвищення стандартів життя для підтримки збалансованого розвитку держави.

Система цінностей для України передбачає, враховуючи положення Програми економічних реформ на 2010–2014 рр., формування основних напрямів бюджетної політики, орієнтованих на [3]:

- забезпечення соціально-економічного розвитку України;
- спрямування фінансової та податкової політики на побудову ефективної держави;
- забезпечення зростання рівня життя громадян та виконання заходів з подолання та запобігання бідності відповідно до Указу Президента України “Про невідкладні заходи з подолання бідності” від 26.02.2010 р. № 274 [4];
- збереження та прискорення людського розвитку шляхом підвищення ефективності та забезпечення стабільності соціального захисту, поліпшення якості і доступності медичної допомоги та освіти;
- детінізацію економіки і доходів громадян, що забезпечить збільшення надходжень до бюджетів усіх рівнів та цільових фондів без посилення фіскального навантаження та з дотриманням принципу справедливості при наданні суспільних послуг;
- створення сприятливих умов для бізнесу шляхом зниження адміністративних бар’єрів для його розвитку, модернізації податкової системи;
- модернізацію інфраструктури та базових галузей економіки (зокрема, енергетичної, вугільної, нафтогазової галузей, сільського господарства, житлово-комунального господарства, транспортного комплексу, оборонної промисловості), а також перехід від системи надання дотацій до системи самоокупності виробництва.

Управління місцевими фінансами здійснюють місцеві представницькі та виконавчі органи влади, зокрема їх фінансові підрозділи. В Україні існує два основні види місцевих фінансових органів – фінансові органи місцевого самоврядування та місцеві фінансові органи виконавчої влади.

Головним елементом місцевих фінансів є видатки, оскільки вони відображають функ-

ції та завдання, що покладаються на місце-ву владу. Одним із найбільш важливих етапів управління місцевими фінансовими ресурсами є здійснення об’єктивної оцінки їх поточного стану. Фінансовий стан може бути визначений як здатність органів місцевого самоврядування надавати різні послуги в такій кількості і такій якості, які необхідні для життєзабезпечення населення певної території та які адекватні потребам населення в суспільних благах.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” деталізував конституційні положення про визначення компетенції місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади у сфері складання, затвердження й виконання місцевого бюджету [5]. Згідно із Законом, втручання державних органів у процес складання, затвердження й виконання місцевих бюджетів не допускається, за винятком випадків, не передбачених законом. Закріплено положення про збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів, що забезпечується як органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та для забезпечення населення послугами не нижче від рівня мінімальних соціальних потреб. Закріплено, що вільні залишки бюджетних коштів при збалансуванні місцевих бюджетів не враховуються [6].

Концепція передбачає перетворення місцевих бюджетів в ефективний інструмент соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць шляхом виконання таких основних завдань [7]:

- зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування;
- підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів та децентралізація управління бюджетними коштами;
- удосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин;
- запровадження планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу;
- посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів;
- підвищення ефективності управління коштами місцевих бюджетів та посилення контролю і відповідальності за дотримання бюджетного законодавства;
- забезпечення прозорості процесу формування та виконання місцевих бюджетів.

Доходи Державного бюджету України за 2012 р. налічували 373 960 236,2 тис. грн, у тому числі доходи загального фонду Державного бюджету України – у сумі 322 226 831,8 тис. грн та доходи спеціального фонду Державного бюджету України – у сумі 51 733 404,4 тис. грн [8].

Видатки Державного бюджету України за 2012 р. становлять 413 605 316 тис. грн, у тому числі видатки загального фонду Державного бюджету України – у сумі

360 501 327,6 тис. грн та видатки спеціального фонду Державного бюджету України – у сумі 53 103 988,4 тис. грн (табл.) [8].

Таблиця

Порівняння основних показників Державного бюджету на 2011–2012 рр. млрд грн

Показники	Роки		Зміни (+/-)
	2011	2012	
ВВП	1291,0	1505,0	214,0
Доходи зведеного бюджету	3585,9	428,5	42,6
частка доходів зведеного бюджету у ВВП	29,9	28,5	-1,4
Доходи			
Доходи (без урахування міжбюджетних трансфертів)	296,7	334,0	37,3
Доходи (з урахування міжбюджетних трансфертів)	299,2	337,6	38,4
Видатки			
Видатки (без урахування міжбюджетних трансфертів)	243,4	257,8	14,4
Видатки (з урахування міжбюджетних трансфертів)	337,6	361,6	24,0
Надання кредитів	7,1	12,4	5,3
Повернення кредитів	10,2	12,3	2,1
Дефіцит	35,3	24,1	-11,2

Макропоказники розраховані за консервативним сценарієм, доходи державного бюджету становлять 337,6 млрд грн, видатки – 361,6 млрд грн. Мінімальні соціальні стандарти також підвищуються у наступному році, що відповідають розвитку економіки [9]. Видатки на надання кредитів з державного бюджету заплановано 374,0 млрд грн, що на 8,5 в.п. більше. На видатки Міністерства фінансів України припадає найбільша частка видатків бюджету – 41%. Також помітне зменшення дефіциту державного бюджету на 31,7%. У частині відносин між державним та місцевими бюджетами у проекті Державного бюджету України на 2012 р. практично не зменшується залежність місцевих бюджетів від трансфертів з державного – їх частка в структурі доходів становить 52,4% порівняно з 52,7% запланованих на 2011 р.

Важливим елементом системи управління місцевими фінансами є організація касового виконання місцевих бюджетів, тим більше організація прийому, зберігання та видачі бюджетних коштів, ведення обліку і звітності в процесі виконання місцевих бюджетів [10].

Проблеми становлення інституту місцевих бюджетів в Україні не можна вирішити без використання зарубіжного досвіду формування власних доходів місцевих бюджетів, які становлять, наприклад, у Швеції та Швейцарії більше ніж 70%, в Іспанії – 50%, у Норвегії – 56% доходів місцевих бюджетів. Це також пов'язано з необхідністю запровадження в Україні поділу місцевих бюджетів на два самостійних розділи – поточний бюджет і бюджет інвестицій.

Розглянемо деякі аспекти зарубіжного досвіду функціонування системи місцевих бюджетів.

1. Види місцевих бюджетів у федеративних країнах визначаються на основі законодавства кожного суб'єкта федерації. В

унітарних державах їхня система встановлюється на основі єдиного загальнодержавного законодавства. Як у федеративних, так і в унітарних зарубіжних країнах немає єдиної бюджетної системи та єдиної бюджетної класифікації. У цих країнах не формується єдиного зведеного загальнодержавного бюджету. Кожен рівень влади має власний, самостійний і відокремлений від інших бюджет. Цей бюджет він формує і виконує самостійно, відповідно до покладених на нього функцій. Бюджети адміністративних одиниць нижчого рівня зарубіжних країн не включаються до бюджетів адміністративних одиниць вищого рівня. Таким чином, тут не використовується таке поняття, як зведені бюджету адміністративно-територіальних утворень.

2. Закономірним для всіх розвинутих зарубіжних країн є поділ місцевих бюджетів на два самостійних функціональних види місцевих бюджетів. Це місцеві поточні, або адміністративні, бюджети та місцеві бюджети розвитку, або інвестиційні бюджети. Кожен із цих бюджетів має власні видатки й власні доходи (рис.).

Законодавство більшості зарубіжних країн забороняє використання доходів бюджетів розвитку на видатки поточних бюджетів.

3. У законодавстві багатьох зарубіжних країн є також поняття “додатковий бюджет” і “приєднані бюджети”.

У Франції, наприклад, додатковий бюджет за своєю природою є уточнюючим основного бюджету. Прийняття додаткового бюджету дає можливість не вносити змін до основного бюджету. Додатковий бюджет забезпечує також зв'язок між основними бюджетами попереднього й поточного фінансового років. Він включає в поточному бюджетному році залишки та дефіцити бюджету попереднього фінансового року.

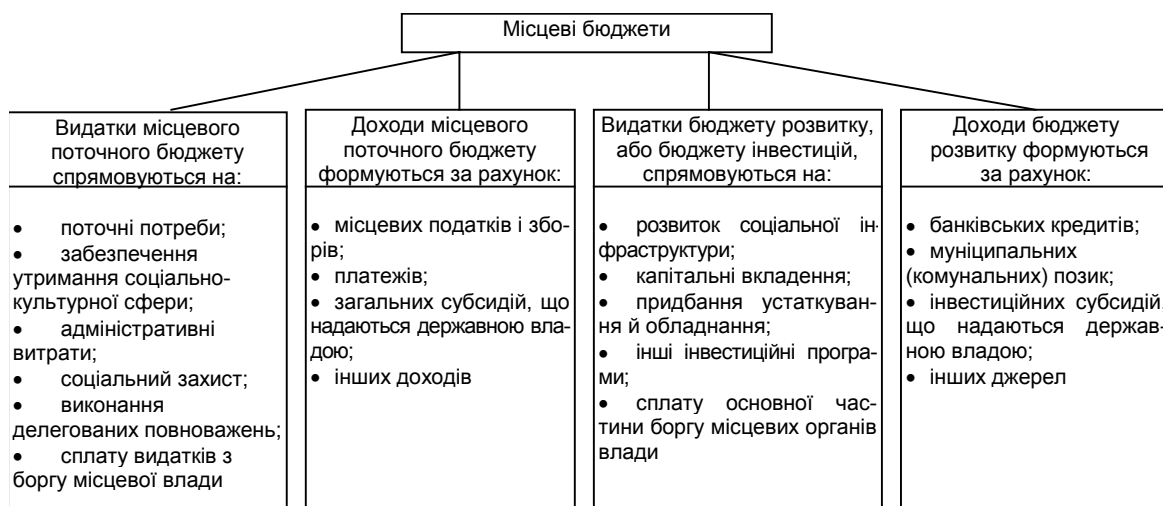


Рис. Схема поділу місцевих бюджетів розвинутих зарубіжних країн

Приєднані бюджети відображають фінансові операції окремих місцевих громадських служб, що мають фінансову самостійність, надають платні послуги, але не користуються правом юридичної особи. Складання приєданого бюджету дає змогу спрямовувати доходи відповідної служби на її фінансування.

У процесі організації та проведення фінансово-бюджетного контролю пропонується застосовувати процесний підхід з використанням інформаційних технологій, основною і принциповою відмінністю якого від структурно-функціонального, орієнтованого на завдання є контроль процесу управління як єдиного цілого, яким є рух фінансових коштів, а не окремих його частин. Пропонується робити акцент на попередньому контролі як більш ефективній порівняно з подальшим контролем формі. Створення системи попереднього фінансово-бюджетного контролю сприятиме запобіганню нецільового та неефективного витрачання фінансових ресурсів місцевого самоврядування.

Крім того, при розробці напрямів удосконалення контролю на місцевому рівні особлива увага має приділятися аналізу діяльності контрольних органів та повноважень щодо здійснюваних ними контрольних функцій, визначенню показників ефективності фінансового контролю. Ефективність контролю може розглядатися, з одного боку, як ефективність використання фінансово-бюджетних коштів, з другого – як ефективність методів фінансового контролю. Загальну ефективність фінансово-бюджетного контролю можна розглядати як сукупність соціального, організаційного й економічного ефектів, отриманих внаслідок його проведення. До факторів, які впливають на підвищення ефективності фінансового контролю, пропонується віднести професіоналізм спеціалістів, що здійснюють контроль-аналітичну роботу, інформаційне забезпечення, систе-

му обміну інформацією між суб'єктами контролю, науково-методичне забезпечення контролю.

Одним із найбільш важливих етапів управління місцевими фінансовими ресурсами є здійснення об'єктивної оцінки їх поточного стану. Фінансовий стан може бути визначений як здатність органів місцевого самоврядування надавати різні послуги в такій кількості і такій якості, які необхідні для життєзабезпечення населення певної території та які адекватні потребам населення в суспільних благах.

Для збільшення в місцевих бюджетах частки власних доходів, зменшення залежності від фінансової допомоги, досягнення збалансованості бюджетів, підвищення ефективності управління місцевими фінансами необхідно:

1) чітке законодавче закріплення бюджетних повноважень і відповідальності влади різних рівнів при формуванні доходів;

2) наділення органів місцевого самоврядування одним-двома вагомими місцевими податками, ставки та базу яких вони зможуть регулювати самостійно;

3) формування дохідної частини місцевих бюджетів на основі об'єктивної оцінки їхнього податкового потенціалу й визначення видаткових зобов'язань регіональної влади;

4) застосування стабільних базових нормативів відрахувань від державних податків до місцевих бюджетів;

5) посилення контролю за повнотою надходження доходів до місцевих бюджетів;

6) забезпечення правових гарантій для безумовного виконання фінансових зобов'язань учасниками міжбюджетних відносин.

До складу факторів, які впливають на фінансовий стан місцевого самоврядування й оцінюються в процесі аналізу, входять фактори зовнішнього середовища, організаційні та фінансові. Фактори зовнішнього середо-

вища визначають зовнішній вплив на територію. Цей вплив здійснюється двома способами. По-перше, ці фактори діють з боку попиту на послуги місцевого самоврядування. По-друге, вони діють з боку пропозиції місцевих ресурсів. Отже, фактори зовнішнього середовища можуть створювати попит та пропозицію ресурсів водночас. До них належать зовнішньоекономічні умови, суспільні потреби, міжбюджетні відносини, політична культура [11].

Організаційні фактори є реакцією органів місцевого самоврядування на зміни зовнішнього середовища. Це безпосередньо практика прийняття управлінських рішень та відповідних місцевих нормативно-правових актів.

Фінансові фактори значною мірою є результатом взаємодії факторів зовнішнього середовища та організаційних факторів. До цих факторів відносять доходи, видатки, платоспроможність та стан капітальних активів. Для проведення оцінювання поточного фінансового стану місцевого самоврядування і прогнозування його можливих змін у перспективі запропоновано здійснювати моніторинг фінансового розвитку.

Для підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні надходження доходів до місцевого бюджету, розвитку місцевої економічної бази потрібно виділяти їм кошти пропорційно значенню показника, що відображав би внесок територіальних об'єднань у досягнення встановлених державою цілей. У ролі такого показника має використовуватися або обсяг додатково зібраних доходів із територій конкретних територіальних громад, або порівняльні темпи економічного зростання. Слід зазначити, що той самий ефект дає закріплення за місцевими бюджетами єдиних нормативів відрахувань від регулюючих податків на довготривалий період.

Аналіз сучасного стану надходжень до місцевих бюджетів і дослідження їх структури дає можливість робити висновки, що на сьогодні єдиним і найбільш дієвим засобом збільшення фінансової основи місцевого самоврядування є посилення ролі місцевих податків, зокрема податку на нерухоме майно, відмінного від земельної ділянки, справляння якого передбачено з 01.01.2013 р. Але вважаємо, що механізм його справляння потребує вдосконалення в частині обчислення бази оподаткування. Вважаємо некоректним та дискримінаційним підхід до встановлення ставок залежно від розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законодавством станом на 1 січня звітного року. Доцільно як базу оподаткування встановити оцінну вартість будівлі, яка б враховувала її стан, місце розташування, історичну цінність та інші фактори. Такий підхід був би більш ра-

ціональним і соціально справедливим, оскільки податковий тягар було б перекладено на більш заможних громадян, що мають у володінні житло значно вищої якості. Але враховуючи той факт, що ці зміни потребують проведення масового оцінювання об'єктів нерухомості, що неможливо здійснити за короткий проміжок часу, і процес затягується на невизначений термін, здійснювати оцінювання нерухомості мають державні установи, що мають відповідні на це повноваження, але на сьогодні, на жаль, вони відсутні, а якщо ж оцінювати нерухомість за допомогою оцінних фірм, то постає питання щодо достовірності їхніх результатів. Відтак, вважаємо, що на сьогодні Україна не готова запровадити цей податок, тому було б доцільно вирішити питання організаційного характеру та лише потім впровадити його [12; 13].

IV. Висновки

Система управління місцевими фінансами відіграє важливу роль у процесі їх розвитку. В Україні існує об'єктивна потреба у створенні нової системи управління місцевими фінансами в умовах становлення фінансової автономії місцевого самоврядування. Процес становлення такої системи управління місцевими фінансами ще не завершився. Потребує уточнення компетенція місцевої влади в цій сфері, розмежування повноважень різних рівнів влади, держави й місцевого самоврядування, представницьких і виконавчих структур місцевої влади у сфері управління місцевими фінансами.

Підвищуючи рівень фінансової забезпеченості територій, необхідно посилювати контроль за законністю рішень органів місцевого самоврядування у фінансовій сфері та їх відповідальності за формування й ефективне використання бюджетних ресурсів перед громадою, зокрема, шляхом запровадження обов'язкових щоквартальних друкованих звітів про результати своєї діяльності.

Список використаної літератури

1. Покатаев П.С. Осуществление общественного контроля за расходами местных бюджетов: опыт Украины / П.С. Покатаев // Региональная экономика и управление : электронный научный журнал. – 2012. – № 4 (32). – № гос. рег. статьи 0421200035. – Режим доступа: <http://region.mcnip.ru>.
2. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print1332099879576876>.
3. Основні напрями бюджетної політики на 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=294389&cat_id=294388.

4. Про невідкладні заходи з подолання бідності [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 26 лютого 2010 р. № 274. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/274/2010>.
5. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z970280.html.
6. Бечко Л. Місцеві фінанси : навчальний посібник / Л. Бечко, О. Ролінський. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 192 с.
7. Концепція реформування місцевих бюджетів [Електронний ресурс] : схвалено розпорядженням КМУ від 23 травня 2007 р. № 308-р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/308-2007-%D1%80>.
8. Закон України “Про державний бюджет України на 2012 рік” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4282-17>.
9. Основні характеристики проекту Закону України “Про державний бюджет України на 2012 рік” (реєстр № 9000 від 15.09.2011 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Analysis_Draft_Budget_2012_ukr.pdf.
10. Василик О. Бюджетна система України : підручник / О.Д. Василик, К.В. Павлюк. – К. : Центр навчальної літератури, 2004. – 544 с.
11. Кириленко О. Місцеві фінанси : підручник / О.П. Кириленко – К. : Знання, 2006. – 677 с.
12. Покатаєва О.В. Роль місцевих податків і зборів у формуванні дохідної частини місцевих бюджетів в Україні [Електронний ресурс] / О.В. Покатаєва, П.С. Покатаєв. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/socgum/Ptdu/2012_2/files/PD212_43.pdf.
13. Покатаєва О.В. Теоретичні засади правового регулювання справляння загальнодержавних податків та зборів в Україні / О.В. Покатаєва. – Запоріжжя : КПУ, 2011. – 300 с.

Стаття надійшла до редакції 26.12.2012.

Покатаєва О.В., Жук С.П. Направления усовершенствования системы управления местными финансами

Исследовано современное состояние управления местными финансами в Украине и на основе проведенного исследования предложены направления его усовершенствования.

Ключевые слова: *местные финансы, местный бюджет, исполнительные органы власти, начисления, доходы.*

Pokataeva O., Guk S. Directions improving the management of local finances

The modern state of the management of local finances in Ukraine is investigational and on the basis of the conducted research directions of his perfection are offered.

Key words: *local finances, local budget, the executive authorities, expenses, profits.*