

УДК 332.143

І. Мусаєва,
Є. Пушко-Цибуляк

РОЛЬ МІСЦЕВИХ ФІНАНСОВИХ ОРГАНІВ У СУЧАСНИХ УМОВАХ

Розглянуто склад місцевих фінансових органів України, їх завдання. Проаналізовано перспективи реформування бюджетного законодавства в світлі підвищення ефективності виконання місцевими фінансовими органами своїх функцій. Виділено проблемні питання при виконанні місцевими фінансовими органами своїх функцій і повноважень.

Ключові слова: місцеві фінансові органи, бюджетна політика, Бюджетний кодекс, управління коштами місцевих бюджетів, фінансові ресурси.

У процесі демократизації суспільства, реалізації політичних та соціально-економічних перетворень в Україні здійснюються прогресивні заходи щодо поступового приведення державного управління до рівня європейських стандартів, забезпечення діяльності владних органів в єдиному злагодженому механізмі.

Державна політика щодо забезпечення коштами місцевих бюджетів має на меті поліпшення фінансової спроможності місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, що передбачає створення належних умов для виконання цими органами покладених на них функцій. Фінансові органи є невід’ємною складовою місцевих фінансів, саме тому вирішення питань забезпечення й функціональної спроможності є актуальним.

Децентралізація управління вимагає обґрунтованого підходу до виконання місцевими фінансовими органами своїх функцій, враховуючи, що вони відіграють основну роль у системі органів управління фінансами та фінансовій системі України. Важливим у цьому аспекті є розгляд реформування бюджетного законодавства та проблем місцевих фінансових органів на сучасному етапі їх розвитку.

Питанням дослідження функціонування фінансових органів, їх ролі в управлінні місцевими бюджетами, реформування та вдосконалення функцій фінансових органів приділено мало уваги. Більшість праць науковців орієнтована на виявлення загальних тенденцій функціонування місцевих бюджетів, формування та використання їх коштів. Питанню щодо розвитку місцевих фінансових органів свої праці присвятили такі вчені як: С. Буковинський, О. Василик, С. Вишняков, В. Загорський, В. Зайчикова, В. Кравченко, В. Опарін, С. Слухай, С. Юрій.

В. Загорський зазначає, що оперативне управління фінансами здійснює фінансовий апарат, який включає фінансові органи та фінансові інститути [1].

В. Кравченко зауважує, що в Україні формуються фінансові органи в системі місцевого самоврядування, відбувається процес уточнення функцій та підпорядкованості в системі фінансових органів виконавчої влади [2].

І. Сазонець розкрив принцип “подвійного підпорядкування, за яким здійснюється управління місцевими фінансовими органами, по горизонталі – голові державної адміністрації, міському голові, а по вертикалі – фіноргану, що стоїть вище” [3].

Враховуючи важливість ролі місцевих фінансових органів у системі управління місцевими бюджетами, метою статті є аналіз діяльності місцевих фінансових органів, реформування бюджетного законодавства щодо функцій і повноважень місцевих фінансових органів та виявлення проблемних питань.

Місцевий фінансовий орган – установа, що відповідно до законодавства України здійснює функції із складання, виконання місцевих бюджетів, контролю за витрачанням коштів розпорядниками бюджетних коштів, а також інші функції, пов’язані з управлінням коштами місцевого бюджету. Орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань фінансів віднесено до місцевих фінансових органів. Сільський, селищний голова забезпечує виконання функцій місцевого фінансового органу, якщо такий орган не створено, згідно із законом [4].

До місцевих фінансових органів у системі виконавчої влади належать Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим, фінансові управління обласних, Київської та Севастопольської міських, районних, районних у Києві й Севастополі державних адміністрацій. Окрім цього, до місцевих фінансових органів належать територіальні органи Міндоходів України, Державної казначейської служби України та Держфінінспекції України. Вказані підрозділи не входять до складу місцевих державних адміністрацій та мають центральне підпорядкування.

Фінансові органи в регіонах є структурними підрозділами відповідних обласних адміністрацій і одночасно координують свою діяльність через Міністерство фінансів України. Фінансові органи місцевих рад є самостійними у свої діяльності, оскільки є структурними підрозділами органів місцевого самоврядування, але підпорядковуються вищестоящим фінансовим органам.

Проблеми ієрархічного підпорядкування в системі місцевих фінансових органів на обласному та районному рівнях породжені дуалізмом функцій і повноважень місцевих органів виконавчої влади (місцевих державних адміністрацій) та органів місцевого самоврядування, котрі закладені як у Конституції України, так і в законах “Про місцеві державні адміністрації” та “Про місцеве самоврядування в Україні”. Так, до повноважень обласних і районних рад належить “затвердження відповідно обласних, районних бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання”, водночас місцева державна адміністрація “складає і подає на затвердження ради проект відповідного бюджету та забезпечує його виконання, звітує перед відповідною радою про його виконання” [5].

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 рр.; 2) місцевих фінансових управлінь – 1991 – 2001 рр.; 3) місцевих фінансових органів – із 2001 р.

Із прийняттям першого Бюджетного кодексу було введено термін “Місцевий фінансовий орган”. Постановою Кабінету Міністрів України № 1204 від 19.08.2002 р. було 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 у м. Севастополі державної адміністрації [6].

В 2012 р. Міністерством фінансів України затверджено методичні рекомендації з розроблення положень про структурний підрозділ із питань фінансів обласних, Київської

та Севастопольської міських, районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій [7].

Наразі всі головні фінансові управління обласних державних адміністрацій України перейменовано в Департаменти фінансів відповідних обласних державних адміністрацій [8].

Діяльність Департаментів фінансів, міських та районних фінансових управлінь регламентується спеціальними документами – Положеннями про Департамент фінансів, міське, районне фінансове управління.

Розмежування повноважень і функцій між фінансовими органами здійснюється за регіональним принципом. Так, Міністерство фінансів АР Крим складає і виконує Республіканський бюджет, Департаменти фінансів обласних державних адміністрацій – обласні бюджети, міські та районні фінансові управління – міські й районні бюджети.

Місцеві фінансові органи здійснюють контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу щодо місцевих бюджетів.

Основними завданнями відповідних місцевих фінансових органів є:

- забезпечення реалізації державної бюджетної політики на відповідній території;
- здійснення функцій, пов'язаних із управлінням коштами місцевих бюджетів.

Складання розрахунків і формування проекту відповідного місцевого бюджету та прогнозу на наступні за плановим два бюджетні періоди і подання на розгляд відповідних державної адміністрації та ради;

– підготовка пропозицій щодо фінансового забезпечення заходів соціально-економічного розвитку території;

– розробка пропозицій з удосконалення методів фінансового та бюджетного планування і здійснення витрат;

– здійснення загальної організації та управління виконанням відповідного місцевого бюджету, координація діяльності учасників бюджетного процесу із питань планування та виконання бюджету.

Протягом останніх двадцяти років у країнах Східної та Центральної Європи 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 фінансів. Відтоді місцеві фінансові органи функціонують на нових засадах, що впроваджені як у інституціональних, так і в організаційних заходах [9].

У стратегічних документах із 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 та статистичної звітності в секторі державного управління, що дасть змогу проводити незалежну фінансову експертизу та зовнішній аудит на місцевому рівні [10].

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 [11].

Стратегією модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі на 2007–2015 рр. передбачено створення інформаційно-аналітичної системи моніторингу виконання місцевих бюджетів у режимі реального часу на базі єдиного плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі відповідної бюджетної класифікації; уніфікацію програмного забезпечення, що використовується суб'єктами державного сектора, з метою забезпечення обміну інформацією між Міністерством фінансів України, органами Державного казначейства й суб'єктами державного сектора з використанням баз даних та інформаційних систем; розроблення й запровадження нових форм звітності; удосконалення методів складання й консолідації звітності із використанням сучасних інформаційних технологій [12].

Розробка й дотримання стандартів розкриття інформації про формування й виконання місцевого бюджету, про управління бюджетом та надання державних і муніципальних послуг посилять прозорість бюджетної політики. Підготовка й поетапний підхід до міжнародних стандартів бухгалтерського обліку, звітності і статистики наблизить Україну до світового економічного співтовариства. 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.

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].

Розглянемо одну із проблем, яку необхідно на сьогодні вирішити. Наразі не виписана чітко методологія експертизи фінансовими органами місцевих бюджетів і тому у кожному регіоні цей контрольний захід здійснюється по-різному. Хоча практика засвідчує наявність ряду невирішених питань щодо формування місцевих бюджетів, які могли б бути вирішеними у ході проведення експертизи. Так, системності набуває практика завищення дохідної частини місцевих бюджетів відносно показників, розрахованих Міністерством фінансів України, та відповідно до цього необґрунтоване планування видатків на утримання органів місцевого самоврядування, визначення чисельності понад рекомендовану Мінфіном відповідно наявної податкової бази і

фінансових можливостей територіального бюджету. У підсумку це призводить до невиконання непідтвердженого податковими можливостями дохідної частини бюджету та відсутність ресурсів для здійснення видатків. Тут загострюється соціальна напруга і органи місцевого самоврядування звертаються до фінансових органів із проханням і очікуванням державної підтримки. Такий стан справ потребує створення системи контролю фінансових органів саме за формуванням як державного, так і місцевих бюджетів, запровадження методологічно визначеної експертизи як проекту, так і прийнятого місцевого бюджету. Це забезпечить дієвість контролю на всіх стадіях бюджетного процесу [14].

Також є необхідність визначення і правового врегулювання статусу і функцій органів фінансового контролю як цілісної системи і законодавчо визначеним координуючим центром. Ситуація, за якої відсутня цілісна система і структура органів Міністерства фінансів України на регіональному рівні, їх розшарування між гілкою виконавчої та представницької влади, не сприяє ефективному управлінню державних та місцевих фінансів як цілого фінансового ресурсу держави і територіальних громад. Відсутність цілісної системи фінансових органів Міністерства фінансів України ускладнює можливість повного і ефективного контролю з його боку за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу. Місцеві ради цю норму Бюджетного кодексу трактують так, що контрольними функціями наділено лише Міністерство фінансів безпосередньо, а фінансові органи державних адміністрацій, не будучи органами прямого підпорядкування і структури Мінфіну, відповідно не уповноважені на здійснення контрольних функцій [15].

Все це спричиняє недостатній, не цілковитий та викривлений зв'язок між державними органами, що приймають рішення, та об'єктами управління.

Ще одна проблема, яка потребує першочергового вирішення, виникла з грудня 2009 р., але наразі не є вирішеною, а навпаки дедалі загострюється. При тому, що місцеві фінансові органи здійснюють функції, пов'язані з управлінням коштами місцевих бюджетів, у тих умовах, які склались на сьогодні, це стає дедалі важче. При наявності асигнувань та коштів у місцевих бюджетах органами Державної казначейської служби України не проводяться операції з перерахування коштів на здійснення видатків. Місцевими фінансовими органами на всі суми зареєстрованих зобов'язань подаються розпорядчі документи на фінансування головних розпорядників коштів. Головні розпорядники коштів своєю чергою готують та подають до органів Державної казначейської служби України розподіли виділених асигнувань на фінансування розпорядників коштів та одержувачів. Платіжні документи та підтверджуючі документи на проведення видатків подаються бюджетними установами та одержувачами коштів в установленому порядку. Таким чином розрахунково-касове обслуговування розпорядників бюджетних коштів здійснюється органами Державної казначейської служби України в "ручному режимі". Наслідком цього є те, що суб'єкти підприємницької діяльності (представники малого та середнього бізнесу) не отримують належних їм коштів за проведені роботи, надані послуги та поставлені товари, а це не виплачена заробітна плата, не проведені платежі по сплаті податків; бюджетні установи при наявності асигнувань та коштів на рахунках мають значну кредиторську заборгованість. Відповідальність за утворену кредиторську заборгованість несуть керівники бюджетних установ, а контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу щодо місцевих бюджетів – місцеві фінансові органи.

Висновки

По різному складалися структура, повноваження, відповідальність місцевих фінансових органів. Але на всіх етапах розвитку основною метою фінансових органів було і залишається забезпечення надходжень фінансових ресурсів та фінансування заходів, передбачених нормативними актами.

Україна потребує чіткої правової і адміністративної основи управління податково-бюджетною сферою. Це означає, що всі функції та механізми такого управління (бюджетною та позабюджетною діяльністю) повинні в повному обсязі регламентуватися законами й відповідними нормативними актами. Адже стратегія економічного розвитку регіонів вимагає від фінансових органів ефективного управління бюджетними процесами, адже бюджет – це не тільки гроші, а й управлінські дії із економічного, ефективного та результативного їх використання.

Література

1. Загорський В. С. Фінанси [Текст] : навч. посіб. / В. С. Загорський, О. Д. Вовчак, І. Г. Благун [та ін.]. — 2-ге вид., стер. — К. : Знання, 2008. — С. 247.
2. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України [Текст] : навч. посіб. / В. І. Кравченко. — К. : Знання, 1999. — С. 359, 360.
3. Сазонець І. Л. Управління місцевими фінансами [Текст] : навч. посіб. / І. Л. Сазонець, Т. В. Гринько, Г. Ю. Придатко. — К. : Центр навчальної літератури, 2006. — С. 104.
4. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] : [із змінами і доповненнями] № 2456-VI від 08.07.2010 р. — Режим доступу : www.rada.kiev.ua.
5. Зайчикова В. В. Функції місцевих фінансових органів в умовах бюджетної реформи / В. В. Зайчикова // Фінанси України [Текст]. — 2010. — № 6. — С. 72—79.
6. Постанова Кабінету Міністрів України № 1204 від 19.08.2002 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2002. — № 7. — С. 32.
7. Методичні рекомендації з розроблення положень про структурний підрозділ з питань фінансів обласних, Київської та Севастопольської міських, районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, затверджених наказом Міністерства фінансів України № 1212 від 22.11.2012 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2012. — № 10. — С. 35.
8. Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації : Постанова Кабінету Міністрів України № 887 від 26.09.2012 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2012. — № 9. — С. 26.
9. Hogue M. Local Government Budgeting [Text] / M. Hogue. — Budapest : OSI/LGI, 2002. — P. 54.
10. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 308-р від 23.05.2007 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2007. — № 38. — С. 12.
11. Там само. — С. 12.
12. Про затвердження Стратегії модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі на 2007–2015 роки : Постанова Кабінету Міністрів України № 34 від 16.01.2007 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2007. — № 4. — С. 29.
13. Пушко-Цибуляк Є. М. Роль фінансових органів у державному контролі / Є. М. Пушко-Цибуляк // Державне та муніципальне управління в умовах політико-

адміністративної реформи [Текст] : матер. наук.-практ. конф. тези доп. (17 – 18 травня 2007 р.) / відп. ред. В. Я. Малиновський. — Луцьк : Волинська обласна друкарня, 2007. — С. 165, 166.

14. Пушко-Цибуляк Є. М. Риси сучасного державного фінансового контролю в Україні / Є. М. Пушко-Цибуляк // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 13 / за заг. ред. проф. В. С. Загорського. — Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2007. — С. 414—419.

15. Там само. — С. 414—419.

**I. Musaieva,
E. Pushko-Tsybuliak**

THE ROLE OF LOCAL FINANCIAL AUTHORITIES UNDER CURRENT CONDITIONS

The composition of local financial authorities of Ukraine and their tasks are considered. The prospects for reforming the budget legislation in the light of increasing the efficiency in performing functions by local financial authorities are analyzed. The problems affecting the performance of functions and powers by local financial authorities are highlighted.

Key words: local financial authorities, budgetary policy, budget code, management of local budgets, financial resources.