

Корнєєв В.В., д.е.н., професор, НДЕІ Мінекономрозвитку
Хомутенко А. В., к.е.н., доцент,
Одеський національний економічний університет

Стратегічні орієнтири та тактичні заходи вдосконалення системи управління державними фінансами України

У статті обґрунтовано необхідність удосконалення системи управління державними фінансами України. Проаналізовано норми Стратегії розвитку системи управління державними фінансами та Угоди про асоціацію Україна – ЄС. Визначено стратегічні орієнтири розвитку системи управління державними фінансами. Оцінено тактичні заходи бюджетної, податкової та боргової політик, що планується провести в контексті виконання норм Угоди про асоціацію Україна - ЄС. Обґрунтовані напрями підвищення ефективності дії механізму управління державними фінансами за функціями управління (планування, організація, мотивація, контроль).

Ключові слова: державні фінанси, бюджетна політика, податкова політика, управління, стратегія.

В статье обоснована необходимость совершенствования системы управления государственными финансами Украины. Проанализированы нормы Стратегии развития системы управления государственными финансами и Соглашения об ассоциации Украина – ЕС. Определены стратегические ориентиры развития системы управления государственными финансами. Оценены тактические мероприятия бюджетной, налоговой и долговой политик, которые планируется осуществить в контексте выполнения условий Соглашения об ассоциации Украина – ЕС. Предложены направления повышения эффективности действия механизма управления государственными финансами по функциям управления (планирование, организация, мотивация, контроль).

Ключевые слова: государственные финансы, бюджетная политика, налоговая политика, управление, стратегия.

The necessity of improving public financial management in Ukraine was grounded in the article. Development Strategies of public financial management and Association Agreement Ukraine-EU were analyzed. The strategic guidelines for the development of public financial management were substantiated. The tactical actions of the budget policy, tax policy and debt policy which planned to be implemented in the context of the conditions of the Association Agreement Ukraine - EU were rated. Vectors increasing the efficiency of the management mechanism of public finances by management functions (planning, organization, motivation, control) were offered.

Keywords: public finance, budget policy, tax policy, governance, strategy.

Постановка проблеми. Євроінтеграційні процеси, що відбуваються в Україні, обумовили необхідність реформування усіх сфер державного управління, серед яких важливе значення відводиться сфері державних фінансів. Державні фінанси, які представляють собою сукупність економічних відносин, пов'язаних із формуванням,

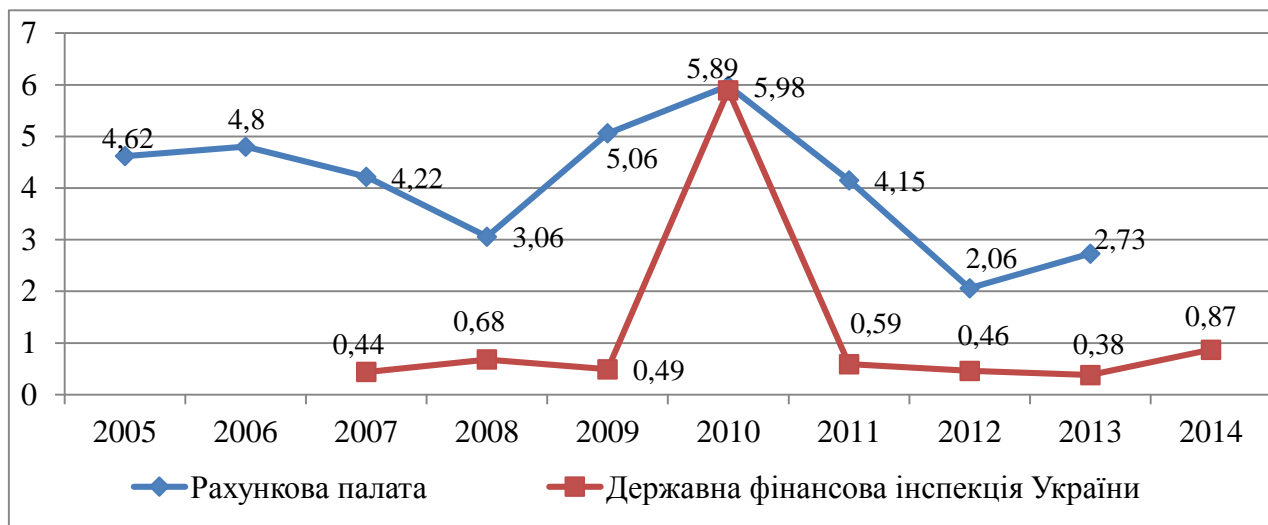
розподілом та використанні централізованих фондів фінансових ресурсів на рівні держави з метою задоволення суспільних інтересів, відіграють роль забезпечувальної сфери, від ефективності управління якою залежить результативність усієї управлінської діяльності держави. У цьому контексті постає завдання із підвищення ефективності дії механізму управління державними фінансами, заснованого на гармонійному поєднанні правового, ресурсного, нормативно-методичного, наукового, технічного, інформаційного забезпечення такого управління. У вирішенні цього завдання українській державі сприятимуть Європейський Союз, Європейське співтовариство з атомної енергії та їхні держави-члени в рамках підписаної Угоди про асоціацію Україна – ЄС [1], якою визначено стратегічні орієнтири вдосконалення вітчизняної системи державного управління.

Аналіз досліджень та публікацій з проблеми. Окремі аспекти управління державними фінансами були предметом наукових досліджень: Г. Атаманчука, Р. Майсгрейва, Н. Нижника, В. Опаріна, Дж. Стігліца, С. Юрія, Л. Якобсона та інших відомих вітчизняних і зарубіжних вчених. Віддаючи належне їх науковому доробку, слід констатувати, що теоретико-методологічні підвалини, нормативно-правові засади та організаційно-прикладні аспекти управління державними фінансами в Україні потребують удосконалення.

Метою статті є визначення стратегічних орієнтирів та тактичних заходів підвищення ефективності функціонування системи управління державними фінансами.

Виклад основного матеріалу. Про нагальну необхідність удосконалення механізму управління державними фінансами в контексті євроінтеграційних перспектив України свідчать звіти про результати контрольної-перевірочної роботи Рахункової палати (далі – РП) та Державної аудиторської служби України (до 28.10.2015 р. Державна фінансова інспекція України (ДФІ) [2]). Так, РП за період з 2005 по 2014 роки виявляла від 2,06 % до 5,98 % незаконно та неефективно використаних коштів державного бюджету та державних цільових фондів у загальній сумі витрат таких централізованих фондів грошових коштів. Державна аудиторська служба України (ДФІ) за обсягом виявлених фінансових правопорушень, що призвели до втрат фінансових і матеріальних загальнодержавних ресурсів, поставила рекорд у 2010 році, встановивши порушення в обсязі близько 6 % загальної суми видатків державного бюджету та державних позабюджетних фондів (рис. 1). Наведені дані свідчать про наявність прогалин у системі управління

державними фінансами України, які потребують усунення, в тому числі й за рахунок імплементації кращої міжнародної практики управлінської діяльності.



* по ДФІ за 2005-2006 рр., а по РП за 2014 р. офіційні дані відсутні

Рис. 1. Частка виявлених РП та ДФІ незаконно та неефективно використаних загальнодержавних ресурсів у загальній сумі витрат державного бюджету та державних позабюджетних фондів, % [складено за даними 3; 4; 5; 6]

Першим кроком у напрямку удосконалення системи управління державними фінансами стало прийняття 1.08.2013 р. Стратегії розвитку системи управління державними фінансами (далі – Стратегія). Стратегією визначено напрями реформування наступних складових системи управління державними фінансами як-от: «податкова система; середньострокове бюджетне прогнозування, середньострокове бюджетне планування, програмно-цільовий метод, стратегічне планування на рівні міністерств, інших головних розпорядників бюджетних коштів; управління ліквідністю державних фінансів та державним боргом; квазіфіскальні операції; система бухгалтерського обліку в державному секторі; система державних закупівель; державні інвестиції; державний внутрішній фінансовий контроль; незалежний зовнішній фінансовий контроль; протидія корупції; доступ громадськості до інформації з питань бюджету» [7, р. 1]. Водночас, на наш погляд, перераховані статті є швидше напрями, за якими необхідно проводити реформування, ніж складовими системи управління державними фінансами, адже загальноприйнято до складових державних фінансів відносити: державний бюджет, державні позабюджетні фонди та фонди грошових коштів суб'єктів господарювання державного сектору економіки. Це обумовлює необхідність уточнення норм Стратегії.

За результатами проведеного дослідження було встановлено, що передбачені Стратегією розвитку системи управління державними фінансами завдання середньострокового характеру, які, відповідно встановлених норм повинні виконуватися протягом двох років, повною мірою не виконані. Так, зокрема, станом на кінець 2015 року не відбувся «перехід до системи оподаткування об'єктів нерухомого майна на основі вартості», не запроваджене програмне «забезпечення для обслуговування місцевих бюджетів з використанням програмно-цільового методу», не збільшено середньозважений строк «погашення державного боргу в результаті використання довгострокових боргових інструментів» та ін. Слід зазначити, що Міністерство фінансів України в Аналітичній довідці «про хід виконання Плану заходів щодо реалізації Стратегії розвитку системи управління державними фінансами (за I квартал 2015 року)» підкреслило окремі норми Стратегії, які залишаються не реалізованими та потребують особливої уваги [8]. Разом з тим, 27.06.2014 р. Україна підписала Угоду про асоціацію Україна – ЄС, якою передбачено, що «співробітництво в галузі управління державними фінансами спрямовуватиметься на забезпечення розвитку бюджетної політики і надійних систем внутрішнього контролю та зовнішнього аудиту ...» [1, глава 3, ст. 346]. Це обумовлює необхідність уточнення норм Стратегії з метою приведення їх у відповідність до вимог європейського співтовариства.

Угодою про асоціацію Україна – ЄС до першочергових завдань реформування системи управління державними фінансами віднесено підвищення рівня результативності бюджетної політики, тобто формування та реалізація такого комплексу заходів, який сприятиме:

- розвитку конкурентоспроможності національної економіки;
- збалансованості бюджету;
- реалізації виваженої боргової політики;
- підвищенню соціальних стандартів.

Досягнення поставлених стратегічних цілей бюджетної політики забезпечується шляхом вирішення тактичних завдань, які закріплюються у відповідних нормативно-правових актах, а саме: у Постановах ВРУ, присвяченим основним напрямкам бюджетної політики на певний бюджетний рік (бюджетних резолюціях). У бюджетних резолюціях знаходять відображення тактичні цілі не лише бюджетної політики, а й податкової та боргової політики. Так, наприклад, у проекті бюджетної резолюції на 2016 рік, розробленої «відповідно до Угоди про асоціацію Україна – ЄС», передбачено:

- «збереження з урахуванням податкового законодавства частки перерозподілу валового внутрішнього продукту через зведений бюджет на рівні не вищому, ніж враховано при затвердженні Державного бюджету України на 2015 рік (33,5 %) [9]»;

- «утримання граничного обсягу дефіциту державного бюджету в межах 3 % валового внутрішнього продукту» [9];

- «фінансування дефіциту спеціального фонду державного бюджету за рахунок кредитів (позик), що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для виконання інвестиційних проектів» [9];

- «встановлення граничного обсягу надання державних гарантій на бюджетний період не більш як 5 % доходів загального фонду державного бюджету» [9];

- «скорочення боргового навантаження на економіку, в тому числі за підтримки міжнародного фінансування (переважно рефінансування боргу) та управління державним боргом, що дасть змогу зменшити виплати, пов'язані з обслуговуванням і погашенням державного боргу в найближчі роки» [9];

- «створення системи управління ризиками державного боргу з метою запобігання піковим навантаженням на державний бюджет, розвитку вторинного ринку державних облігацій за рахунок проведення активних операцій з державним боргом із залученням тимчасово вільних коштів єдиного казначейського рахунку у межах граничного обсягу державного боргу на кінець бюджетного періоду» [9].

З метою досягнення поставлених тактичних завдань бюджетної та податкової політики застосовуються окремі інструменти: податки, збори, обов'язкові платежі, доходи від операцій з капіталом, бюджетні асигнування, бюджетні інвестиції, трансферти. Одним із основних інструментів реалізації податкової політики являються податки та їх елементи.

Враховуючи, що вхідні фінансові потоки державного бюджету України, відповідно даних Державної казначейської служби України, на 80% (у 2014 р. податкові надходження склали 78,46% доходів державного бюджету) формуються у вигляді податкових платежів [4], нормами Угоди про асоціацію передбачено заходи по вдосконаленню управління у сфері оподаткування. Першочерговим у цьому контексті є імплементація принципів управління у сфері оподаткування, як то: «прозорості, обміну інформацією та добросовісної податкової конкуренції». [1, глава 3, ст. 350]. Крім того, з метою якісного покращення такого управління встановлено необхідність розвитку податкової системи та податкових органів і здійснення заходів по боротьбі з податковим шахрайством. У цьому контексті, перед Україною

поставлене завдання з проведення податкової реформи з метою формування ефективно функціонуючої системи оподаткування та адміністрування.

Доцільно зауважити, що тактичні завдання податкової політики знайшли відображення у бюджетній резолюції на 2016 рік, де зокрема, передбачено [9]:

- удосконалення податкового законодавства шляхом запровадження непрямих методів контролю за відповідністю доходів і витрат фізичних осіб;
- перегляд системи оподаткування підприємств незалежно від форми власності, які провадять господарську діяльність з видобутку природного газу;
- розширення бази оподаткування місцевих податків і зборів;
- внесення змін до законодавчих актів щодо зниження навантаження на фонд оплати праці з метою детінізації заробітної плати;
- підвищення дієвості податкового контролю за трансфертним ціноутворенням».

В угоді про асоціацію Україна – ЄС зауважено про необхідність подальшого розвитку середньострокового бюджетного прогнозування / планування та програмно-цільових підходів у бюджетному процесі. Крім того, передбачено необхідність забезпечення транспарентності інформації «з питань планування і виконання бюджету та стану державного боргу» [1, глава 3, ст. 347]. У контексті виконання встановлених норм у проекті бюджетної резолюції на 2016 рік, зокрема, регламентовано необхідність «запровадження державного стратегічного планування як передумови для переходу на середньострокове бюджетне планування, забезпечивши узгодження порядків та строків розроблення прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку і складання проекту державного бюджету». Досягнення поставлених завдань сприятиме підвищенню ефективності реалізації такої функції управління державними фінансами як планування.

Функцію управління державними фінансами – державний фінансовий контроль Угодою про асоціацію Україна – ЄС передбачено вдосконалювати за рахунок «імплементатії стандартів та методик Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), а також обміну найкращими практиками ЄС у галузі зовнішнього контролю та аудиту державних фінансів» і «подальшого розвитку системи державного внутрішнього фінансового контролю шляхом гармонізації з міжнародно визнаними стандартами (Інститут внутрішніх аудиторів (ІІА), Міжнародна федерація бухгалтерів (ІFAC), INTOSAI) та методологіями, а також найкращою практикою ЄС щодо внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в державних органах» [1, глава 3, ст. 347]. Крім того, міжнародним документом відмічено про

необхідність дотримання вітчизняними суб'єктами контролю таких основоположних принципів, як: підзвітність, прозорість, економність, ефективність та результативність. Вбачається, що практична реалізація норм Угоди про асоціацію Україна – ЄС в частині вдосконалення фінансового контролю сприятиме підвищенню результативності контрольних заходів органів Рахункової палати та Державної аудиторської служби України. Це, в свою чергу, позитивно вплине на ефективність використання фінансових та матеріальних загальнодержавних ресурсів.

Перші кроки у заданому напрямі Україною вже зроблені. Так, 2.07.2015 року ВРУ прийнято новий Закон України «Про Рахункову палату», у якому враховані передбачені Угодою про асоціацію Україна – ЄС принципи, на яких повинна будуватися діяльність Рахункової палати, вимоги щодо вдосконалення зовнішнього контролю державних фінансів, який провадиться у формі аудиту [10].

Зважаючи на те, що управління державними фінансами є складним суспільним явищем, його удосконалення необхідно проводити із застосуванням системного й комплексного підходів, тобто якісного покращення функцій, методів та інструментів такого управління за усіма сферами державних фінансів.

До сфер управління державними фінансами відносять: управління вхідними та вихідними фінансовими потоками державного бюджету та державних позабюджетних коштів, управління державним боргом і управління фінансами державних підприємств. Таким чином, поза увагою Угоди про асоціацію Україна – ЄС залишилися фінанси державних підприємств, які, з одного боку, впливають на стан бюджетних ресурсів, а з іншого – забезпечують населення суспільно важливими товарами (роботами, послугами). Саме тому, при реформуванні системи управління державними фінансами особлива увага повинна бути приділена управлінню фінансами державних підприємств, що дозволить досягнути максимального соціально-економічного ефекту від управлінської діяльності.

Виконання Угоди про асоціацію Україна – ЄС з боку нашої держави вимагає вдосконалення організаційної функції управління державними фінансами. У зв'язку з чим актуалізувалась необхідність реалізації адміністративно-територіальної реформи та реформи територіальної організації влади, які спрямовані на бюджетну децентралізацію, скорочення кількості й оптимізацію структури інституцій державного управління взагалі та управління державними фінансами зокрема.

Невід'ємною функцією управління державними фінансами є мотивація учасників процесу управління, від ефективності реалізації якої залежить рівень дієвості усієї системи управління. Саме тому, необхідно здійснити реформування

системи мотивації у напрямку активного впровадження у практику групи методів як матеріальної мотивації (премії, надбавки та інше), так і не матеріальної (кар'єрний ріст, соціальне забезпечення та інше) в залежності від рівня результативності управлінської діяльності відповідних посадових осіб уповноважених інституцій.

Висновки. За результатами проведеного дослідження було встановлено невідповідність норм національного законодавства та ратифікованої Угоди про асоціацію Україна – ЄС, якою визначено орієнтири реформування системи управління державними фінансами. Нормативне встановлення таких орієнтирів та обрання правильного вектору руху сприятиме підвищенню ефективності функціонування системи управління державними фінансами, що позитивно вплине на якість та доступність суспільних благ і ступінь задоволення суспільних інтересів.

Список використаних джерел

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 р. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011

2. Постанова КМУ «Про утворення Державної аудиторської служби України» № 868 від 28.10.2015 р. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248594452>

3. Звіти Міністерства соціальної політики України. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat_id=160211

4. Річні звіти Державної казначейської служби України. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>

5. Звіти Рахункової палати. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826>

6. Звіти про результати діяльності Державної фінансової інспекції України. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/46964>

7. Розпорядження КМУ «Про стратегію розвитку системи управління державними фінансами» № 774-р від 1.08.2013 р. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-%D1%80>

8. Аналітична довідка про хід виконання Плану заходів щодо реалізації Стратегії розвитку системи управління державними фінансами (за I квартал 2015

року) від 29.05.2015 р. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/news/view/analitichna-dovidka-pro-hid-vikonannja-planu-zahodiv-schodo-realizacii-strategii-rozvitku-sistemi-upravlinnja-derzhavnimi-finansami-%28za-i-kvartal-2015-roku%29?category=novini-ta-media&subcategory=vsi-novini>

9. Проект Постанови ВРУ «Про основні напрямки бюджетної політики на 2016 рік» № 2623-д від 04.06.2015 р. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55450

10. Закон України «Про Рахункову палату» № 576-VIII від 2.07.2015 р. – [Електронний ресурс]: // – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/576-19/page1>