

Дем'янишин Василь Григорович

д. е. н., професор, професор кафедри фінансів ім. С. І. Юрія,
ЗУНУ, м. Тернопіль

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ В УКРАЇНІ

Наукова спадщина знаного українського вченого, доктора економічних наук, професора, академіка Академії економічних наук України, заслуженого діяча науки і техніки України С. І. Юрія є спрямованою на розв'язання дуже багатьох сучасних питань фінансової теорії і практики, які в сьгоднішніх умовах є дуже актуальними. Одним з важливих напрямів його наукових пошуків особливе місце займають проблеми управління публічними фінансами в умовах інтеграції економіки України до ЄС.

С. І. Юрій вважає реформування управління публічними фінансами важливою сферою економічної політики держави, яка спрямована на прискорення темпів соціально-економічного розвитку країни, забезпечення зростаючих потреб громадян відповідно до європейських стандартів. Фінансова політика, будучи складовою економічної політики держави, та фінансове законодавство «... несуть на собі відбиток суб'єктивних дій певних груп населення, їхніх інтересів і пов'язані з процесом прийняття рішень у сфері політики, економіки та фінансів. За допомогою фінансів і фінансової політики, стратегія і тактика якої змінюється залежно від характеру їх спрямованості, панівної економічної доктрини, здійснює багатосторонній регулюючий вплив на ринкові відносини й процес розширеного відтворення. Саме державні фінанси є основою економічного благополуччя держави й народу, серцевиною економічної політики країни» [1, с. 6].

Система управління публічними фінансами в Україні, починаючи з 1991 року базувалася на традиціях управління фінансами в СРСР. Протягом 1991 р. – початку 2013 р. українське законодавство розроблялося та приймалося на основі російського законодавства. Окремі закони та нормативні акти України практично дублювали аналогічні правові акти РФ, в результаті чого дана система віддалялася від європейської і наближалася до російської, в результаті чого Російська Федерація мала підстави втягувати Україну в різні економічні і політичні союзи. Починаючи з 2013 р. уряд України почав розробляти власні підходи до управління публічними фінансами, які знайшли відображення у відповідних нормативних актах. Заслугове особливої уваги розпорядження Кабінету міністрів України від 1.08.2013 р. № 774-р «Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами» [2]. Реалізація засад цієї стратегії сприяла: розвитку системи державних закупівель; розвитку системи незалежного зовнішнього фінансового контролю; забезпеченню доступу громадськості до інформації з питань бюджету; удосконаленню податкової системи; розвитку системи управління державними інвестиціями.

Кабінет Міністрів України 8.02.2017 р. своїм розпорядженням № 142-р схвалив «Стратегію реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки», метою якої була побудова сучасної та дієвої системи управління державними фінансами України, здатної забезпечувати суспільство якісними публічними послугами, акумулюючи достатні обсяги фінансових ресурсів та розподіляючи і спрямовуючи їх відповідно до пріоритетів розвитку Української держави у середньостроковому та довгостроковому періодах.

Найважливішими завданнями вказаної стратегії були:

- «повноцінне впровадження стратегічного та середньострокового бюджетного планування, що забезпечить розподіл ресурсів відповідно до визначених пріоритетів держави та посилення загальної бюджетно-податкової дисципліни;
- запровадження дієвої системи планування і оцінювання виконання державного бюджету, підвищення ролі і відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів щодо визначення пріоритетів своєї діяльності та ефективного використання таких коштів для їх досягнення;
- підвищення ефективності державних видатків завдяки проведенню комплексного аналізу доцільності та ефективності видатків і зміни підходів до їх здійснення шляхом переходу від утримання установ до надання якісних державних послуг;
- підвищення якості та ефективності адміністрування податків і зборів та рівня дотримання вимог податкового законодавства;
- посилення контролю за фіскальними ризиками та здійснення заходів для їх мінімізації, зокрема щодо державних підприємств, державних гарантій та інших умовних боргових зобов'язань;
- забезпечення стратегічного розподілу та проведення моніторингу державних інвестицій;
- підтримка процесу бюджетної децентралізації шляхом забезпечення чіткого розподілу відповідних повноважень і ресурсів, а також забезпечення підзвітності місцевих бюджетів;
- підвищення рівня управлінської підзвітності та ефективності внутрішнього контролю та аудиту в органах влади на центральному та місцевому рівні» [3].

Виконання намічених стратегією заходів мало сприяти забезпеченню розвитку таких важливих складових модернізованої системи управління публічними фінансами:

1. За напрямом забезпечення дотримання загальної фінансової дисципліни та її посилення у середньостроковій перспективі:
 - модернізація податкової системи;
 - запровадження макроекономічного та бюджетного прогнозування відповідно до економічної стратегії держави;
 - використання практики середньострокового бюджетного планування та складання бюджетів на три роки;

- вдосконалення управління фіскальними ризиками;
- реформування практики управління державним боргом з метою його скорочення у майбутньому;

- вдосконалення управління ліквідністю.

2. За напрямом підвищення ефективності розподілу публічних фінансових ресурсів при розробці важливих напрямів формування державної економічної політики:

- запровадження обов'язкової практики стратегічного планування на всіх рівнях управління публічними фінансами;

- обов'язкове використання програмно-цільового методу бюджетування у всіх ланках бюджетної системи;

- модернізація міжбюджетних відносин та розширення фіскальної децентралізації.

3. За напрямом забезпечення ефективного та якісного виконання бюджетів усіх рівнів:

- модернізація системи публічних закупівель;

- перебудова системи управління державними інвестиціями;

- вдосконалення бухгалтерського обліку у державному секторі відповідно до європейських та міжнародних стандартів;

- перегляд підходів до організації державного внутрішнього фінансового контролю;

- підвищення ефективності державного фінансового контролю;

- підвищення якості та результативності незалежного зовнішнього фінансового контролю та посилення координації суб'єктів цього контролю.

4. Підвищення рівня прозорості у процесі складання і виконання державних фінансових планів та підзвітності в управлінні державними фінансами:

- розширення прозорості показників доходів і видатків бюджету у всіх ланках бюджетної системи та участі громадян у бюджетному процесі;

- запровадження практики застосування інформаційних технологій в управлінні всіма ланками державних фінансів.

Здійснення структурних економічних реформ, вирішення окремих важливих завдань соціально-економічного розвитку суспільства дали можливість провести протягом 2015-2019 рр фіскальну консолідацію, яка сприяла прискоренню темпів зростання ВВП, скороченню боргового навантаження з 80,9 відсотка ВВП у 2016 р до 50,3 відсотка ВВП у 2019 р. [3].

Починаючи з 2020 р. перед Україною значно ускладнилися масштабні виклики, пов'язані поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, посиленням триваючої збройної агресії РФ проти України. Основними проблемами, які виникли у цій ситуації і обумовили прийняття нової стратегії реформування системи управління публічними фінансами, можна вважати:

- «відсутність цілісної системи стратегічного планування, слабкий зв'язок між стратегічним плануванням, бюджетним плануванням і плануванням державних інвестицій;
- відсутність повноцінного впровадження середньострокового бюджетного планування;
- неналежна якість бюджетного планування з боку головних розпорядників бюджетних коштів, що призводить до частих перерозподілів цих коштів та їх неефективного використання;
- недосконале управління ліквідністю єдиного казначейського рахунка та валютних рахунків державного бюджету в процесі виконання державного бюджету;
- відсутність чіткого розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- недостатня прозорість та підзвітність щодо використання коштів місцевих бюджетів;
- формальний підхід розробників нормативно-правових актів до здійснення фінансово-економічних розрахунків впливу виконання актів на надходження та втрати державного та/або місцевих бюджетів;
- обмежена кадрова спроможність щодо реалізації реформи на центральному та місцевому рівні;
- недостатня інституційна і управлінська підзвітність у сфері управління державними фінансами» [4].

У зв'язку з цим Кабінет міністрів України 29.12.2021 р. схвалив Розпорядження № 1805-р «Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2022-2025 роки» [4]. Метою такої стратегії була побудова «... сучасної, стійкої та ефективної системи управління державними фінансами, спрямованої на забезпечення збереження фінансової стабільності держави та створення умов для сталого зростання соціально-інклюзивної економіки через підвищення результативності мобілізації та витрачання державних коштів. Результатом її реалізації повинна стати більш ефективна система управління державними фінансами, яка разом з реформованою системою державного управління сприятиме сталому соціально-економічному розвитку держави, конкурентоспроможності економіки та динамічній інтеграції України в міжнародні ринки, зокрема в спільний ринок держав – членів ЄС» [4].

У вказаній постанові Кабінет міністрів України зазначає, що досягнення цієї мети буде здійснено за такими стратегічними цілями:

- забезпечення дотримання загальної фінансової дисципліни на всіх стадіях управління у середньостроковій перспективі;
- підвищення ефективності розподілу й використання публічних фінансових ресурсів у процесі розробки державної фінансової політики;
- забезпечення ефективного та якісного виконання державного і місцевих бюджетів;

– підвищення рівня прозорості показників бюджетів усіх рівнів та підзвітності в управлінні державними фінансами;

– модернізація системи управління людськими ресурсами у сфері державних фінансів.

Перша ціль реформування системи управління публічними фінансами передбачає забезпечення дотримання загальної фінансової дисципліни на всіх стадіях управління у середньостроковій перспективі. Основними показниками досягнення цієї стратегічної цілі передбачено:

1. Реформування податкової системи та гармонізація податкового законодавства із законодавством ЄС. Метою такого реформування є створення модернізованої справедливої податкової системи України, яка могла б забезпечити рівність всіх платників податків перед державою та економію фінансових витрат і часу цих платників на податкове адміністрування.

2. Перебудова митної системи України відповідно до сучасних вимог. Метою такої перебудови є усестороннє сприяння міжнародній торгівлі та фінансовій безпеці за рахунок скорочення рівня незаконного переміщення експортованих й імпортованих товарів через митний кордон України, а також фінансових втрат та часу проведення митних операцій для добросовісного бізнесу.

3. Вдосконалення управління фіскальними ризиками та державними активами в умовах посилення внутрішніх та зовнішніх фінансових викликів. Метою такого вдосконалення є попередження можливих фактів фіскальних ризиків, своєчасне їх виявлення та вжиття дієвих заходів з метою уникнення або мінімізації їхнього впливу на показники доходів і видатків бюджетів.

4. Реформування системи управління внутрішнім та зовнішнім державним боргом України. Метою такого реформування є створення належних умов для забезпечення боргової стійкості держави, підвищення ефективності управління державним боргом, який гарантує держава та органи місцевого самоврядування.

5. Модернізація механізму управління ліквідністю з метою забезпечення надійності прогнозів руху бюджетних коштів. Метою такої модернізації є підвищення якісних показників прогнозованості та доступності публічних коштів для виконання державою своїх конституційних функцій.

Друга ціль реформування системи управління державними фінансами передбачає підвищення ефективності розподілу й використання публічних фінансових ресурсів у процесі розробки державної фінансової політики. Досягнення цієї цілі передбачає застосування таких стратегічних показників.

1. Запровадження макроекономічного і бюджетного прогнозування та стратегічного планування як невід'ємної складової державної економічної політики. Метою такого запровадження є побудова такої системи державного стратегічного планування у якій елементи є взаємопов'язаними і взаємоузгодженими, базуються на науково обґрунтованих і реальних результатах макроекономічного й бюджетного прогнозування, спрямовані на

досягнення окреслених на довгостроковий період і підтриманих суспільством цілей.

2. Запровадження середньострокового бюджетного планування у всіх ланках бюджетної системи України. Метою такого запровадження є забезпечення передбачуваності та збалансованості усіх показників і напрямів державної фінансової політики на середньострокову перспективу, а також посилення стратегічного підходу до бюджетного планування.

3. Поширення практики програмно-цільового методу бюджетування на рівні державного та усіх місцевих бюджетів. Метою такого поширення є підвищення ефективності, якості, результативності використання бюджетних ресурсів а також якості надання суспільних послуг державою й органами місцевого самоврядування.

4. Модернізація міжбюджетних відносин та фіскальної децентралізації відповідно до сучасних вимог. Метою такої модернізації є створення належних умов для забезпечення повної фінансової спроможності усіх територіальних громад України та удосконалення міжбюджетних відносин відповідно до нової моделі адміністративно-територіального поділу й відповідної організації влади, а також оновлених функцій і повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Третя ціль реформування системи управління державними фінансами передбачає забезпечення ефективного та якісного виконання державного і місцевих бюджетів. Досягнення відповідної цілі буде здійснюватися за допомогою таких показників: модернізації системи публічних закупівель в умовах підвищення ефективності використання державних коштів та розвитку конкурентоспроможної економіки; удосконалення управління державними інвестиціями на основі стратегічних пріоритетів та середньострокової бюджетної перспективи держави; вдосконалення бухгалтерського обліку і звітності у державному секторі відповідно до вимог європейського законодавства та європейських стандартів; модернізації казначейського обслуговування бюджетних коштів з метою забезпечення ефективності та прозорості у процесі виконання бюджетів; вдосконалення системи державного внутрішнього фінансового контролю; розвитку системи державного фінансового контролю; запровадження сучасних підходів до організації незалежного зовнішнього фінансового контролю відповідно до світових стандартів.

Четверта ціль реформування системи управління державними фінансами полягає у підвищенні прозорості показників бюджетів усіх рівнів та підзвітності в управлінні державними фінансами. Стратегічними показниками досягнення даної цілі є: підвищення прозорості та доступності інформації про бюджет та активізація участі громадян у бюджетному процесі; побудова сучасної та ефективної системи управління інформаційними технологіями для розвитку прозорої системи управління державними фінансами.

П'ята ціль реформування системи управління державними фінансами передбачає модернізацію системи управління людськими ресурсами у сфері

державних фінансів. Метою такої модернізації є посилення кадрового потенціалу для забезпечення належного рівня та наукової обґрунтованості державної фінансової політики.

У результаті реалізації стратегічних напрямів реформування системи управління державними фінансами суспільство очікує важливі економічні результати, які сприятимуть прискоренню темпів соціально-економічного розвитку країни та підвищенню рівня добробуту населення в умовах інтеграції економіки України до ЄС.

Список використаних джерел:

1. Юрій С. І., Дем'янишин В. Г., Буздуган Я. М. Антологія бюджетного механізму: монографія. Тернопіль: Економічна думка, 2001. 250 с.
2. Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 р. № 774-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-p/conv> (дата звернення: 1.11.2022).
3. Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки: Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8.02.2017 р. № 142-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-p> (дата звернення: 1.11.2022).
4. Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2022-2025 роки: Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 р. № 1805-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-shvalennya-strategiyi-reformuvannya-sistemi-upravlinnya-derzhavnimi-finansami-na-20222025-roki-ta-planu-zahodiv-z-yiyi-realizaciyi-i291221-1805> (дата звернення: 1.11.2022).