

**Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)**

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**  
удосконалення та розвиток



№ 8, 2010

Назад

Головна

УДК 351

*Н. В. Міокова,  
аспірант, НАДУ при Президентові України, Міністерство економіки України*

## **УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ МЕХАНІЗМІВ В ДЕРЖАВНОМУ СЕКТОРІ В КОНТЕКСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОЕКТІВ**

*Навести обґрунтовані і рекомендовані для практичного використання комплексні управлінські механізми в державному секторі, які спрямовані на створення прозорої та ефективної системи державного управління.*

*To bring the complex management mechanism of the state sector, which is directed on creation of clear and effective system of state management, is recommended for the practical use.*

### **Вступ**

Співробітництво з міжнародними фінансовими організаціями має стати одним з дієвих механізмів реалізації найважливіших програм діяльності Кабінету Міністрів України. З метою побудови прозорої та ефективної системи державного управління, проведення адміністративної реформи, запровадження стратегічного планування у практику діяльності органів виконавчої влади, підвищення рівня публічності урядової політики, наближення державного управління до стандартів Європейського Союзу продовжується реалізація інвестиційних проектів в державному секторі.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Проблемі удосконалення управлінських механізмів у державному секторі присвячені наукові праці багатьох вчених, таких як: О. В. Длугопольський, В. В. Гамаюнова, Б. А. Карпінський, В. П. Попова, А. П. Чердиченко, О. В. Шеремета та багато інших.

### **Метою статті є**

Навести обґрунтовані і рекомендовані для практичного використання комплексні управлінські механізми в державному секторі, які спрямовані на створення прозорої та ефективної системи державного управління.

### **Основна частина**

У сучасній системі міжнародних відносин ресурси міжнародних фінансових організацій, за умови їх ефективного використання, є важливим джерелом ресурсного забезпечення реалізації пріоритетних проектів та завдань соціального та економічного розвитку, інструментом інституційних перетворень та міжнародної інтеграції. З метою концентрації зусиль міжнародних інституцій на першочергових заходах Уряду Мінекономіки було розроблено та Урядом схвалено Стратегічні напрями та завдання щодо залучення міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями (далі-МФО) на 2009—2012 роки. За останні 15 років Банком було запропоновано Україні ресурсів на суму понад 6,9 млрд. доларів США (з яких на сьогодні використано 4,7 млрд. дол. США).

На сьогодні на стадії реалізації знаходиться 22 проекти МФО на загальну суму близько 3 млрд. дол. США, здійснюється підготовка та ініціювання 16 проектів на суму 7,2 млрд. дол. США, а також готуються до ініціювання у 2010-2012 роках 9 проектів на суму – 4,1 млрд. дол. США.

Впровадження інвестиційних проектів допомагає реформувати податкову службу, а також сприяти удосконаленню системи управління державними фінансовими активами, системи державної статистики.

Програма модернізації Державної податкової адміністрації України (далі – ДПА) впроваджується уже шостий рік. ДПА України для створення стабільної податкової системи спільно з Міжнародним банком реконструкції та розвитку здійснює впровадження довгострокового проекту “Модернізація державної податкової служби України – 1”, направлено на створення умов для забезпечення добровільного виконання платниками податків вимог податкового законодавства, повного та своєчасного надходження податків до бюджетів усіх рівнів, прозорості діяльності органів державної податкової служби.

Функціонування системи адміністрування ПДВ протягом декількох років було головним занепокоєнням для Уряду та ДПА України. Зокрема, (постійно змінювані) правила щодо відшкодування ПДВ та заходи щодо запобігання повній компенсації перенесених збитків. Такі заходи ще більше знижують довіру (міжнародних) платників податків до податкової системи та погіршують інвестиційний клімат в Україні. Водночас, рівень чистих надходжень від ПДВ як відсоток ВВП (8,53% у 2009 році, 9,48% у 2008 році) не повинен бути причиною для тривоги. Цей відсоток цілком відповідає міжнародній практиці, і зниження у період з 2008 по 2009 рік, імовірно, є результатом зменшення народного споживання. Отже, за останні п'ять років, було вжито низку заходів з метою модернізації адміністрування та збирання ПДВ [3].

На сьогодні запроваджено реєстрацію накладних з ПДВ для покращення відбору для аудиту та обов'язкова виїзна перевірка заявок на відшкодування ПДВ є ще одним прикладом зусиль ДПА України щодо зменшення втрат надходжень у рамках системи ПДВ [4]. Разом з цим, було розроблено низку проектів положень щодо модернізації податкової політики:

- обмеження кількості збитків для перенесення на майбутні періоди;
- обмеження формування резервів для відшкодування можливих втрат за позиками банків;
- вимога до юридичних осіб з доходом понад 1 мільйон гривень подавати фінансові звіти до ДПА;

- запровадження електронного реєстру податкових накладних;
- обмеження щодо використання податкових кредитів в рахунок вхідного ПДВ до 2 місяців після отримання права на кредит;
- предоплата частини ПДВ у випадку підкацизних товарів.

Крім того, з метою поліпшення адміністрування податків було розроблено проект створення офісів по роботі з великими платниками податків. Це має бути структура, що складатиметься з центрального департаменту на рівні ДПА України та трьох регіональних підрозділів у Києві, Одесі та Дніпропетровську, безпосередньо підзвітними центральному департаменту у складі ДПА України. Отже, нинішня організаційна структура складається з 10 спеціалізованих державних податкових інспекцій по роботі з великими платниками податків у 9 областях, кожна з яких підзвітна Голові відповідної обласної державної податкової адміністрації. Наразі було створено тільки центральний департамент, який має 4 відділи. Обстеження ключових показників діяльності за 2009 рік, визначених Світовим банком для програми модернізації (показники підзвітності, такі як добровільне виконання податкового законодавства, якість послуг ДПА України та ясність тлумачення податкових законів) проводилося фірмою Gfk України. Як виявилось, платники податків особливо незадоволені відсутністю механізму випереджувальних рішень податкових органів.

Таким чином, Україна повинна запровадити механізм випереджувальних рішень у податкових питаннях, як можливість з'ясування податкових наслідків планованих комерційних угод чи господарських операцій. Міжнародна практика показує, що наявність системи випереджувальних рішень, разом з іншими заходами щодо роз'яснення податкового законодавства, має позитивний ефект для добровільного справляння податків.

Державним комітетом статистики, Міністерством фінансів, Міністерством економіки та Національним банком України, згідно з умовами Угоди про позику № 4729-UA від 15 липня 2004 року впроваджується проект "Розвиток системи державної статистики для моніторингу соціально-економічних перетворень". Так, у рамках проекту опрацьовано систему показників, передбачену постановою Європейського Союзу (далі-ЄС) зі структурної статистики № 295/2008 від 11.03.08, та проведено інвентаризацію показників в українській структурній статистиці на предмет їх наявності, рівня відповідності, а також можливості розрахунку згідно з вимогами ЄС. Внаслідок проведеної роботи в даний час розробляється проект нової форми зі структурної статистики, яка буде містити удосконалену систему показників, а також інструкції з її заповнення. В наступному році планується проведення апробації зазначеної звітно-статистичної документації на підприємствах України та подальше її запровадження. В ході реалізації проекту було проведено експертизу та удосконалення розрахунків індексів середніх цін та фізичного обсягу у зовнішній торгівлі товарами [2].

На сьогодні було здійснено технічне переоснащення, удосконалено методологію в різних галузях статистики відповідно до сучасних міжнародних стандартів тощо. Так, технічне переоснащення органів державної статистики надало також новий імпульс до розгортання робіт з розроблення та впровадження комплексів електронної обробки статистичної інформації й удосконалення методології проведення державних статистичних спостережень.

Крім того, проведені роботи створили підґрунтя для подальшого впровадження інтегрованої системи обробки статистичних даних. Практичні можливості модулю короткострокового річного прогнозування Інтегрованої моделі були високо оцінені спеціалістами департаменту макроекономіки Міністерства економіки України під час розробки сценаріїв розвитку економіки України на 2010 рік. В цілому перевагами отриманого інструментарію є:

- комплексність та оперативність складання прогнозу основних макроекономічних показників на короткострокову та середньострокову перспективу;
- математичний розрахунок реакції економіки на вплив зовнішніх та внутрішніх припущень;
- автоматичний перерахунок всіх інших показників при зміні значення будь-якого макроекономічного показника, який пов'язаний з ними аналітичним співвідношенням;
- можливість відслідковувати балансове співвідношення між основними секторами економіки;
- редагування існуючих економетричних рівнянь моделі в залежності від зміни структури економіки та нових умов розвитку.

Отже, зазначений проект є надзвичайно важливим для розвитку статистичної системи України, оскільки швидко та ефективно дозволяє реформувати статистичну систему до норм та вимог Європейського Союзу. Удосконалення розрахунків індексів споживчих цін та цін виробників дозволить покращити аналіз і прогнозування цінних процесів в економіці, створити підґрунтя для найбільш повного забезпечення потреб органів державного управління у високоякісній та об'єктивній інформації щодо цінової ситуації в країні та регіонах.

В рамках реалізації інвестиційного проекту «Модернізації державних фінансів» проводиться робота щодо удосконалення бюджетного планування та середньострокового бюджетування. Впровадження проекту буде сприяти створенню належних умов для повноцінного функціонування всієї системи Міністерства фінансів України, а не лише її окремих складових, та встановленню тісних зв'язків із системи збору бюджетних надходжень. Зміцнення управління державними фінансами завдяки підвищенню його операційної ефективності та прозорості шляхом запровадження стійкої інтегрованої системи управління державними фінансами.

Як правило, відповідно до передової практики управління державними фінансами, впровадження середньострокового планування бюджету здійснюється поетапно таким чином:

1 рівень: Середньострокова фіскальна структура (ССФ): Формулювання середньострокових цілей фіскальної політики, середньострокових макроекономічних прогнозів.

2 рівень: Середньострокова бюджетна структура (ССБС): Базується на 1-му рівні з додаванням середньострокових видатків для відомств-розпорядників коштів. В ефективній середньостроковій бюджетній структурі видатки ґрунтуються на стратегічних пріоритетах країни.

3 рівень: Середньострокове планування бюджету (ССПБ): Додає результативне програмно-цільове бюджетування та управління до середньострокової бюджетної структури.

На сьогодні Україні необхідно зміцнити 1-й рівень середньострокового планування бюджету і перейти до повного впровадження середньострокової бюджетної структури, одночасно поступово удосконалюючи впровадження програмно-цільового бюджетування (ПЦМ), ініційованого до середньострокового планування бюджету.

Середньострокове планування бюджету – це підхід до підготовки бюджету, який ґрунтується на бюджетних процесах “згори-вниз” і “знизу-вгору” та інституціональній, політичній та адміністративній структурі прийняття рішень для їх інтеграції:

- (1) багаторічні прогнози планових наявних ресурсів “згори-вниз” (що є доступним)
- (2) багаторічні оцінки вартості галузевих програм “знизу-вгору” (що має бути профінансованим, з наголосом на результативності).

Отже, середньострокове планування бюджету – це не окремий документ, а особливий процес підготовки бюджету, який складається із різних кроків.

Етап бюджетування “згори-вниз” як правило містить такі основні елементи:

- Середньострокові прогнози доходів
- Планові показники фіскальної політики (дефіцит / профіцит, податок, планові показники боргової політики)
- Межі витрат нової політики
- Базисна лінія бюджету
- Бюджетні пріоритети уряду
- Ліміти видатків на плановий і подальші роки

Етап бюджетування «знизу-вгору» як правило містить такі основні елементи:

- Огляд існуючої політики та її результативності
- Вихідна інформація для встановлення бюджетних пріоритетів Уряду (залежить від моделі встановлення лімітів і країни)
- Підготовка бюджетної базисної лінії (перекривається з етапом «згори-вниз»)
- Встановлення галузевих стратегічних пріоритетів (включно з переорієнтацією пріоритетів в межах лімітів)
- Калькуляція вартості політики
- Підготовка подання бюджету міністерства

Таким чином, враховуючи важливість розробки розсудливих підходів бюджетування «знизу-вгору» Міністерство фінансів України для того, щоб отримати повністю функціонуючий ефективний підхід середньострокового планування бюджету уряду України запропонувало розглянути організацію процесів бюджетування «згори-вниз». Крім того, важливо, щоб етап «згори-вниз» або стратегічний етап бюджетування були структуровані і виконувалися завчасно до початку бюджетування. Водночас, повинна існувати тільки одна Урядова фіскальна стратегія і Програмний документ щодо бюджетних пріоритетів, які б управляли загальним процесом бюджетного планування (цей документ може по-різному називатися в різних країнах світу, наприклад, Бюджетний Меморандум, Документ системи бюджетних показників, Директива про бюджетну політику).

#### Висновки

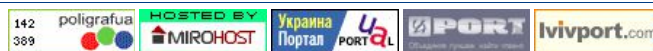
Досвід реалізації спільно з міжнародними фінансовими організаціями ряду інституційних проектів свідчить, що таке співробітництво може мати значний позитивний ефект. При цьому пріоритетними повинні бути проекти, спрямовані на підтримання інституційних перетворень державного сектору. На наш погляд, з метою наближення державного управління до стандартів ЄС доцільно продовжити співробітництво з міжнародними фінансовими організаціями в таких напрямках:

- всебічна реформа податкової служби України задля досягнення високого рівня добровільного виконання вимог податкового законодавства платниками податків, компетентного, чесного та неупередженого адміністрування податків;
- розвиток системи державної статистики для моніторингу соціально-економічних перетворень;
- модернізація державних фінансів, включаючи розвиток Державного казначейства та посилення його інституційної спроможності, удосконалення та розширення можливостей діючих функціональних модулів, а також створення нових модулів та їх інтеграція у єдину систему.

#### Література:

1. Длугопольський О. В. Теорія економіки державного сектору // Навч. посібник, - К.: Професіонал, 2007.- С. 592.
2. Державний комітет статистики України, Індeksi цін виробників: ст. зб. – К.: Держкомстат України, 2009. – С. 138.
3. Карпінський Б. А., Залуцька Н. С. Удосконалення взаємин податкової служби з платниками податків // Актуальні проблеми економіки. - 2007. - № 2. - С. 136.
4. Соколовська А. М. Податкова політика в Україні у контексті її впливу на розвиток економіки // Фінанси України. - 2006. - № 9. - С. 65-81.
5. Чердниченко А. П. Актуальні проблеми та головні завдання реформування ДПС України // Фінанси України. - 2006. - № 2. - С. 113-121.

*Стаття надійшла до редакції 17.08.2010 р.*



ТОВ "ДКС Центр"