

Ковалів І. Р.

РОЗВИТОК ТА МОДЕРНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ

Приділено увагу створенню ефективного фінансового апарату, який є ключовою умовою для якісного функціонування економіки держави. Наголошено на необхідності оновлення та модернізації системи управління державними фінансами. Підкреслено важливість запровадження інтегрованої комплексної системи управління державними фінансами і комплексного використання програмно-цільового методу на всіх рівнях бюджету для подальшого розвитку системи управління державними фінансами.

Ключові слова: система управління державними фінансами, інформаційна інфраструктура, інтегрована інформаційно-аналітична система.

Як зазначено в Концепції розвитку системи управління державними фінансами в умовах посилення впливу внутрішніх та зовнішніх викликів у фінансово-економічному середовищі держави зростає значення системи управління державними фінансами як фундаментальної складової для розвитку інших сфер реалізації державної політики.

Важливість подальшого підвищення ефективності системи управління державними фінансами зумовлена необхідністю постійного розвитку, оновлення й реагування на зовнішнє та внутрішнє середовище, яке швидко змінюється.

Фінансово-економічна криза виявила суттєві недоліки у фінансово-бюджетній системі, що привело до переосмислення ролі бюджетної системи в регулюванні економічних процесів та необхідності подальшого вдосконалення системи управління державними фінансами¹.

Наявність ефективної інформаційної системи управління державними фінансами (СУДФ) має фундаментальне значення з погляду забезпечення стабільності національної бюджетної системи, а також загальної фінансової безпеки і стійкого економічного зростання. Вона відіграє першорядну роль у системі державного управління. Принципи й механізми, на яких ґрунтується СУДФ, є важливим чинником соціально-економічного розвитку країни, а також інструментом державного регулювання.

Про актуальність дослідження модернізації системи управління державними фінансами свідчать праці таких відомих вчених-економістів, як О. Д. Василик, В. М. Геєць, Т. І. Єфименко, І. О. Лютий, Ц. Г. Огонь, В. М. Опарін, А. М. Поддєрьогін, Д. В. Полозенко, М. І. Савлуко, В. П. Кудряшов, В. Л. Плєскач та ін.

¹ Про схвалення Концепції розвитку системи управління державними фінансами: розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.09.2012 № 633-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/633-2012-%D1%80>.

Нині постає чимало питань, пов'язаних із поточним удосконаленням елементів системи державного управління, складовою якої є СУДФ. Тому головними завданнями в напрямі становлення механізму фінансового управління є розвиток наявної СУДФ та побудова якісно нової інтегрованої системи, здатної забезпечити формування і реалізацію узгодженої державної податково-бюджетної та макроекономічної політики, підтримувати й координувати дії її учасників, сприяти соціально-економічному розвитку України та підвищенню соціальних стандартів життя у державі, забезпечити економічну й фінансову стабільність у країні.

Управління державними фінансами являє собою сукупність форм та методів цілеспрямованого впливу держави на формування і використання централізованих і децентралізованих фондів фінансових ресурсів, що перебувають у розпорядженні державних органів управління.

Основними складовими системи управління державними фінансами можна вважати:

- процеси прийняття та реалізації рішень стосовно управління державними фінансами на всіх рівнях системи державних фінансів;
- організаційно-функціональна структура фінансових органів усіх рівнів, процеси їх взаємодії між собою та з іншими органами державного управління;
- операційна діяльність фінансових органів на центральному та місцевому рівнях;
- інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності Міністерства фінансів України та місцевих фінансових органів².

Модернізація СУДФ передбачає вдосконалення законодавчої бази, розроблення методології з подальшою реалізацією та впровадженням відповідних компонентів інтегрованої інформаційно-аналітичної системи в органах державної влади, що здійснюють управління та регулювання у сфері державних фінансів³.

Ключові положення названих заходів окреслені в таких нормативних документах: Закон України “Про Національну програму інформатизації” від 13.09.2001 № 2684-III (зі змінами), постанова Кабінету Міністрів України “Про схвалення Стратегії модернізації системи управління державними фінансами” від 17.10.2007 № 888-р, спільний наказ Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України та Головного контрольно-ревізійного управління України “Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Стратегії модернізації системи управління державними фінансами” від 16.01.2008 № 25/13/18 (зі змінами), розпорядження Кабінету Мі-

² *Поліщук Н. В.* Модернізація системи управління державними фінансами / Н. В. Поліщук, О. В. Борецька [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://intkonf.org/polischuk-nv-boretska-ov-modernizatsiya-sistemi-upravlinnya-derzhavnimi-finansami>.

³ Про схвалення Стратегії модернізації системи управління державними фінансами : постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 № 888-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/888-2007-%D1%80>.

ністрів України “Про затвердження переліку завдань (проектів) Національної програми інформатизації на 2009 рік, їх державних замовників та обсягів фінансування” від 10.06.2009 № 636-р, постанова Кабінету Міністрів України “Про схвалення Стратегії модернізації системи управління державними фінансами” від 17.10.2007 № 888-р, розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі” від 14.09.2002 № 538-р, розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції розвитку системи управління державними фінансами” від 03.09.2012 № 633-р та ін.

Основні засади розвитку й модернізації СУДФ визначає Стратегія модернізації системи управління державними фінансами, завданнями якої є:

- розширення функціональності фінансової системи;
- удосконалення державного управління бюджетною сферою;
- забезпечення прозорості бюджетного процесу, цілісності, актуальності, повноти фінансової звітності;
- здійснення інформаційної підтримки зазначеної системи та задоволення інформаційних потреб державних установ;
- продовження розпочатих реформ у сфері державного внутрішнього фінансового контролю, місцевих бюджетів, податкової системи та модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі;
- гармонізація нормативно-правового забезпечення системи управління фінансами з прийнятими в державах – членах Європейського Союзу нормами і правилами.

Головними принципами модернізації системи управління фінансами відповідно до рекомендацій Комісії Європейських співтовариств, визначених Стратегією, є:

- системність і послідовність політики та дій у сфері державних фінансів, що потребує високого рівня організації роботи державних інституцій, повноти, точності та надійності інформації про стан і розвиток державних фінансів;
- ефективність управлінських рішень, у тому числі щодо використання бюджетних коштів, які повинні спрямовуватися на досягнення стратегічних цілей та базуватися на результатах аналізу поточної ситуації, попередньому досвіді та оцінці майбутнього впливу;
- відкритість і прозорість, що передбачає доступність для суспільства і засобів масової інформації процедур розгляду та ухвалення рішень щодо використання державних фінансів, обов’язкове оприлюднення виявлених у процесі контролю фактів їх незаконного, нецільового та неефективного використання, підзвітність та відповідальність суб’єктів сектору державного управління за прийняття та невиконання управлінських рішень⁴.

⁴ Про схвалення Стратегії модернізації системи управління державними фінансами : постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 № 888-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/888-2007-%D1%80>.

Нині Міністерство фінансів активізувало роботу з розроблення проекту Стратегії розвитку системи управління державними фінансами України.

Програмою економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” передбачено здійснення модернізації СУДФ шляхом запровадження інтегрованої комплексної системи управління державними фінансами, поліпшення відповідних інформаційних систем, а також комплексне використання програмно-цільового методу (ПЦМ) бюджетування для бюджетів усіх рівнів, введення системи моніторингу й оцінювання ефективності бюджетних програм⁵.

Упровадження інтегрованої комплексної СУДФ передбачає, що управління державними фінансами матиме замкнений цикл та реалізовуватиметься за допомогою інтегрованої інформаційно-аналітичної системи.

Створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи (ІАС) має на меті раціоналізацію та оптимізацію виконання функціональних процесів і технологічних процедур, налагодження взаємодії інформаційних систем суб'єктів сектору державного управління, проведення методологічних та інших робіт, спрямованих на ефективне використання інформаційних ресурсів.

Цикл управління державними фінансами, який поширюється як на державний, так і на місцеві бюджети, означає, що інформаційні потоки, які виникають у бюджетному процесі між учасниками системи управління фінансами, розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, зовнішніми користувачами інтегрованої інформаційно-аналітичної системи, змінюватимуться шляхом поступового переходу від формування та передачі паперових документів і відповідних електронних файлів до роботи з єдиною інформаційною базою даних інтегрованої інформаційно-аналітичної системи в інтерактивному режимі з використанням веб-технологій.

Такий підхід забезпечить ефективну взаємодію інтегрованої інформаційно-аналітичної системи з наявними системами аналітичного оброблення інформації інших учасників системи управління фінансами шляхом створення відповідного уніфікованого механізму доступу й управління інформацією в різномірних інформаційних середовищах, що дасть змогу виконувати оброблення даних, які належать іншим учасникам системи управління фінансами, їхніми власними засобами, а обмін фінансово-економічними даними здійснювати на основі відповідних порядків обміну за допомогою інтегрованої інформаційно-телекомунікаційної системи.

Інтегрована ІАС створюватиметься за умови дотримання таких вимог:

- модульності, що полягає в раціональному поділі систем на компоненти, які можуть упроваджуватися автономно з дотриманням загально-використовуваного технічного дизайну та єдиної технічної політики;
- розширення, яке уможливорює надання додаткових послуг за допомогою системи управління фінансами, збільшення кількості корис-

⁵ Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://president.gov.ua>.

- тувачів без порушення її внутрішнього функціонування, модифікації поточних операцій та погіршення експлуатаційних характеристик;
- відкритості (відкритих стандартів), що передбачає раціональне застосування уніфікованих і стандартизованих проектних рішень та технологій, внутрішніх і зовнішніх інтерфейсів і протоколів як основи для модульної побудови компонентів системи та всієї системи загалом;
- адаптації, що полягає у здійсненні взаємопов'язаних процесів проектування та модернізації структурних складових системи і забезпеченні її гнучкого пристосування до нових потреб користувачів;
- комплексного захисту інформаційних ресурсів, що передбачає реалізацію заходів, спрямованих на досягнення належного рівня захищеності інтегрованої інформаційно-аналітичної системи від випадкового та цілеспрямованого впливу природного або штучного характеру.

Для впровадження інтегрованої СУДФ на основі новітніх технологій Міністерство фінансів України здійснило низку заходів, зокрема:

- створення та вдосконалення автоматизованої інформаційної системи (АІС) “Держбюджет”;
- створення та вдосконалення інформаційно-аналітичної системи “Місцеві бюджети” районного та обласного рівнів;
- підготовка і впровадження Проекту модернізації державних фінансів з розробленням прикладного програмного забезпечення.

АІС “Держбюджет” (впроваджена 15 вересня 2008 р.) – це автоматизована інформаційна система інформаційно-аналітичної підтримки бюджетного процесу. Виконавцем розробки АІС став Міжнародний центр розвитку підприємництва та менеджменту. Призначення системи полягає в забезпеченні автоматизації функцій, пов'язаних із формуванням та виконанням Державного бюджету України у складі єдиної СУДФ. Сфера застосування АІС “Держбюджет” охоплює забезпечення поточної облікової, аналітичної та контрольної роботи підрозділів Міністерства фінансів України та головних розпорядників бюджетних коштів у процесі складання проекту, розпису Державного бюджету України та його виконання, а також інтеграцію з АІС “Місцеві бюджети” для забезпечення оперативного обміну даними між Міністерством фінансів України та місцевими фінансовими органами. Основними ІТ-розробниками є Crystal, ASBASE, Oracle.

АІС “Місцеві бюджети” функціонує на районному рівні (впроваджена 28 травня 2008 р.). Її АРМи призначені для автоматизації робіт, пов'язаних із плануванням бюджету, фінансовими ресурсами, напрямками витрат, звітністю в районних фінансових органах. Забезпечується формування інформаційної бази про заборгованість по соціальних виплатах із місцевих бюджетів шляхом збору звітів, які надходять із обласних (міських) фінансових управлінь, оброблення інформації для систематизації та одержання довідкових і зведених даних по областях та містах; формування даних, згрупованих за датами в розрізі регіонів та по Україні.

АІС “Місцеві бюджети”, яку на обласному рівні було впроваджено 26 вересня 2011 р., забезпечує підготовку: прогнозних показників та граничних обсягів видатків структурними підрозділами обласних та районних

фінансових управлінь, бюджетних запитів та внесення змін до них структурними підрозділами обласних, районних та міст обласного значення фінансових управлінь; бюджету відповідальними фахівцями сільських та селищних рад і фахівцями фінансових органів міст районного підпорядкування; розпису доходів, розпису фінансувань та граничних обсягів видатків структурними підрозділами обласних та районних управлінь; розпису асигнувань структурними підрозділами обласних, районних та міст обласного значення фінансових управлінь, формування звітів для зведення планових показників для Міністерства фінансів України; розпоряджень на фінансування структурними підрозділами, а також внесення змін до рішення сесії, зведення плану та фактичного виконання мережі, штатів та контингентів установ, що фінансуються з державного бюджету. Підсистема обміну даними призначена для виконання обміну даними між базами даних різних установ. Основними ІТ розробника є також Crystal, ASBASE, Oracle.

Проект модернізації державних фінансів являє собою Угоду про позику № 4882-UA між Україною і Міжнародним банком реконструкції та розвитку⁶, на основі якої планувалося розробити та ввести в дію інтегровану СУДФ із застосуванням новітніх технологій.

Проведено міжнародні конкурсні торги щодо закупівлі проекту “Розробка прикладного програмного забезпечення для Системи управління державними фінансами та інсталяція центральних серверів, апаратного забезпечення та мережевого обладнання” (МКТ –1,2,3). Учасники торгів не висунули пропозицій, які б задовольнили тендерні вимоги, тому Міністерство фінансів України розпочало процедуру нових міжнародних конкурсних торгів (МКТ–4) на початку серпня 2013 р.

Одним із шляхів створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи є модернізація інформаційної інфраструктури СУДФ, яка, у свою чергу, передбачає впровадження та подальший розвиток програмно-цільового методу. Бюджет, складений за таким методом, суттєво відрізняється від традиційного постатейного або економічного бюджетів, оскільки здійснюється фінансування програм, а не адміністративних одиниць та штатних посад.

Метою запровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання. Запровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі спрямоване на:

- забезпечення прозорості бюджетного процесу, що чітко визначає цілі і завдання, на досягнення яких витрачаються бюджетні кошти, підвищення рівня контролю за результатами виконання бюджетних програм;
- забезпечення за результатами виконання бюджету оцінювання діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставлених цілей та виконання завдань, а також проведення аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм;

⁶ Про ратифікацію Угоди про позику (Проект модернізації державних фінансів) між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку : закон України від 24.09.2008 № 591-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 26. – Ст. 208.

- упорядкування організації діяльності головного розпорядника бюджетних коштів щодо формування і виконання бюджетних програм шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної бюджетної програми між визначеними головним розпорядником бюджетних коштів, відповідальними виконавцями бюджетних програм;
- посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів за дотримання відповідності бюджетних програм законодавчо визначеній меті його діяльності, а також за фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їх виконання;
- підвищення якості розроблення бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів⁷.

Основними компонентами програмно-цільового методу є попередній розрахунок доходів і видатків, їх середньострокове та стратегічне планування, довгострокове планування капітальних інвестицій, розгляд, оцінювання, аналіз та моніторинг виконання бюджету, прозорість і участь громадськості в бюджетному процесі та стратегічне планування⁸.

Модернізація інформаційної інфраструктури системи управління державними фінансами дасть змогу:

- упорядкувати та вдосконалити всі рівні управління державними фінансами;
- оптимізувати та пришвидшити систему фінансових розрахунків;
- систематизувати аналіз звітних даних;
- підвищити рівень бюджетного планування;
- удосконалити методологію прогнозування;
- впорядкувати та оптимізувати процедури складання, затвердження та виконання бюджету.

Нааявність ефективної СУДФ має фундаментальне значення для забезпечення стабільності національної бюджетної системи, а також загальної фінансової безпеки та стійкого економічного зростання кожної країни. Тому актуальним є завдання модернізації системи управління державними фінансами, спрямованої на підвищення рівня ефективності державного управління у сфері бюджетної системи, а також загальної фінансової безпеки та сталого економічного розвитку країни, зміцнення державних фінансів, посилення керованості соціально-економічних та фінансово-бюджетних процесів, координації дій учасників цих процесів, покращання загальної функціональності системи, створення надійних механізмів управління державними коштами.

Стаття надійшла до редакції 11.10.2013

⁷ Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 № 538-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80>.

⁸ *Ливдар М. В.* Програмно-цільовий метод складання бюджету / М. В. Ливдар // Галицький економічний вісник. — 2009. — № 2. — С. 109–114.