

УДК 334.02:336.02:338.2

Iрина Садловська

УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ

У статті розглянуті напрями вдосконалення управління державними фінансовими ресурсами, зокрема бюджетної політики, боргової політики, фіiscalnoї політики, державних закупівель, державних інвестицій, державного внутрішнього фінансового контролю.

Ключові слова: управління державними фінансами, державні фінансові ресурси.

В статье рассмотрены направления совершенствования управления государственными финансовыми ресурсами, в частности бюджетной политики, долговой политики, фискальной политики, государственных закупок, государственных инвестиций, государственного внутреннего финансового контроля.

Ключевые слова: управление государственными финансами, государственные финансовые ресурсы.

The article examines trends improving the management of public financial resources, including fiscal policy, debt policy, fiscal policy, public procurement, public investment, public internal financial control.

Keywords: public financial management, public financial resources.

Постановка проблеми. Глобальна фінансова криза, несприятливі зовнішні та внутрішні умови, зволікання із структурними реформами негативно впливають на економіку України. Так, в 2009 р. реальний валовий внутрішній продукт скоротився на 14,8%, що супроводжувалось значною девальвацією валюти (на 48%) та високим рівнем інфляції (15,9%) [1]. Після певного відновлення економіки в 2010 – 2011 рр. (зростання ВВП на 4,1% та 5,2 % відповідно), вже в 2012 р. економічне зростання уповільнилось. Показники валового внутрішнього продукту на душу населення та обсягу прямих іноземних інвестицій залишаються на низькому рівні. Співвідношення державного боргу до валового внутрішнього продукту за 2007 – 2012 рр. зросло майже в 3 рази.

Україна має високе податкове навантаження на економіку як за рахунок прямих і непрямих податків, так і за рахунок єдиного соціального внеску. Основними проблемами є недосконалість системи адміністрування податків, невизначеність щодо правил оподаткування та неоднозначне застосування законодавства.

Україна має широку державну інфраструктуру, успадковану з радянських часів, однак більша її частина за останні десятиліття занепала та потребує капітальної реконструкції або заміни. Створення фіiscalного простору для пожвавлення інвестування є одним з найважливіших завдань, із якими стикається країна. Процес капітального бюджетування має низку недоліків:

– низький рівень капітальних витрат відображає слабкість системи управління державним інвестуванням, що свідчить про недостатню спроможність правильно

© Садловська І. П., 2014

планувати доходи і капітальні витрати, і «відстрочку» здійснення капітальних витрат до кінця бюджетного року;

– відсутність ефективної системи, яка б пов’язала завдання та інвестиції в інвестиційну частину міжбюджетних відносин.

Низький показник виконання капітальних витрат у 2010 – 2011 рр. (70 %) з Державного бюджету пов’язаний з обмеженими можливостями фінансування, а також унаслідок слабкої системи оцінювання та відбору, при цьому виникає велика кількість нових проектів, яким часто надають перевагу над діючими проектами.

Виклад основного матеріалу дослідження. Управління бюджетними коштами на даний час здійснюється з використанням програмно-цільового методу, відповідно до якого система планування та використання бюджетних коштів має бути орієнтована на досягнення конкретних результатів [2]. Удосконалення застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі має бути спрямоване на забезпечення кількісного вираження очікуваних результатів виконання бюджетних програм, що сприятиме більш якісній оцінці ефективності програм і відбору тих, які матимуть максимальну ефективність за мінімальних витрат та відповідатимуть пріоритетам державної політики.

Бюджетна класифікація витрат містить економічні, функціональні та програмні класифікації, які відповідають статистиці державних фінансів. Разом з тим інформація, пов’язана з державними інвестиційними проектами, не є достатньою для планування, моніторингу та оцінки.

Міжбюджетні відносини регулюються відповідно до формули вирівнювання, яка визначає трансферти з державного бюджету до місцевих бюджетів. Разом з тим, капітальні трансферти в регіони не підлягають чітким правилам і критеріям розподілу між регіонами або відбору проектів. Крім того, строки капітальних трансфертів не є оптимальними для планування органами місцевого самоврядування. Частка капітальних трансфертів виділяється як частина щорічного закону про бюджет, а інша частка розподіляється на підставі постанови уряду після затвердження закону про річний бюджет.

З метою забезпечення послідовності та передбачуваності бюджетної політики в середньостроковій перспективі, посилення бюджетної дисципліни передбачене розроблення прогнозу державного бюджету на наступні бюджетні періоди з визначенням індикативних прогнозних показників, які включають показники зведеного та державного бюджету за основними видами доходів, фінансування видатків і кредитування, показники державного боргу та гарантованого державного боргу. Існує потреба в частині підвищення якості бюджетних прогнозів, забезпечення обґрунтованості прогнозних показників та відображення конкретних пріоритетів. Бюджетне планування має ґрунтуватись на концептуальних засадах регламентованості, що передбачає взаємозв’язок прогнозів із прогнозами та програмними документами, встановлення обмежень рівня дефіциту державного бюджету та державного і гарантованого державою боргу; неперервності; узгодженості; обґрунтованості.

Комплексне реформування сфери управління державними фінансами має забезпечити ефективність управління видатками, концентрацію фінансових ресурсів на виконанні першочергових завдань державної економічної політики, прискорення економічних перетворень у відповідних сферах та створення

НІШ СФЕРИ ЕКОНОМІКИ

належних передумов для задоволення потреб суспільства. Для успішного розвитку підприємств фіscalьна політика держави повинна бути послідовною, гнучкою, оперативно реагувати на актуальні потреби підприємств, кон'юктуру економіки. Удосконаленню підлягає нормативно-правова база з питань оподаткування з урахуванням міжнародних стандартів, що зможе забезпечити покращення умов діяльності і збільшення податкових надходжень у довгостроковому періоді.

Ефективна боргова політика є одним з основних факторів стабільності фінансової системи та забезпечення економічного розвитку держави. Управління державним боргом ґрунтуються на принципах безумовного виконання боргових зобов'язань, економічної ефективності як фактора стабілізації системи державних фінансів, мінімізації витрат, пов'язаних з погашенням та обслуговуванням державного боргу, прозорості щодо здійснення запозичень та достовірності інформації з питань державного боргу. Основними викликами у сфері управління державного боргу є зростання його обсягів та відповідно збільшення витрат на його обслуговування. Зростання обсягу державного боргу пов'язано передусім із значним дефіцитом державного бюджету, що потребує запровадження відповідних обмежень на законодавчому рівні. Основними завданнями є нормативно-правове забезпечення управління ліквідністю державних фінансів та державним боргом, підвищення ефективності використання бюджетних коштів, запровадження обмежень щодо граничних обсягів внутрішнього боргу.

Система державних закупівель має бути ефективним інструментом для виконання основних завдань державної фінансової політики, що базується на принципах добросовісної конкуренції серед учасників, максимальної економії та ефективності, відкритості і прозорості на всіх стадіях закупівель, недискримінації учасників, об'єктивної та неупередженої оцінки пропозицій конкурсних торгів, запобігання корупційним діям і зловживанням. На сьогодні залишається низьким рівень конкуренції під час проведення процедур закупівель, що зумовлюється недовірою суб'єктів господарювання до сфері державних закупівель. Основними завданнями у сфері державних закупівель є: забезпечення створення уніфікованої та стабільної нормативно-правової бази з питань державних закупівель; забезпечення сталого функціонування інституціональної системи державних закупівель; впровадження сталої практики застосування та однозначного тлумачення законодавства у сфері державних закупівель; удосконалення інформаційно-технічного та кадрового забезпечення в системі державних закупівель.

В умовах нестабільності світової фінансової системи необхідно здійснювати заходи щодо збільшення обсягів, раціоналізації, диверсифікації джерел інвестиційних ресурсів, обґрунтування пріоритетних напрямів і механізмів їх залучення та ефективного використання державних ресурсів. Наявний інвестиційний ресурс недостатній для оновлення основного капіталу та модернізації економіки України. Проблемними залишаються питання відбору державних інвестиційних програм та інвестиційних проектів для фінансування, моніторингу їх виконання та неузгодженість зазначених програм і проектів з пріоритетами економічного розвитку держави. У довгостроковій перспективі вдосконалення системи управління державними інвестиціями має передбачати раціональне використання оптимального обсягу бюджетних ресурсів з метою створення сприятливих умов для збільшення інвестицій, а також спрямування

інвестиційних коштів у галузі, пріоритетний розвиток яких відповідає державній економічній політиці.

Передбачається переорієнтація державних інвестицій на соціальну інфраструктуру та інноваційні програми, виконання яких забезпечить перехід економіки до високотехнологічних і наукомістких виробництв і відповідно підвищення конкурентоспроможності вітчизняних підприємств на світовому ринку.

Середньострокові пріоритетні напрями інноваційної діяльності галузевого рівня на 2012 – 2016 роки:

- створення та розвиток швидкісного та високошвидкісного руху пасажирських поїздів;
- створення та впровадження інформаційних та навігаційних систем нового покоління, розвиток транспортної логістики;
- оновлення та розвиток якісних характеристик рухомого складу, розвиток прогресивних технологій ремонту;
- розбудова міжнародних транспортних коридорів та модернізація інфраструктури, електрифікація окремих напрямків залізниць України;
- створення випробувального центру щодо визначення відповідності автомобільних транспортних засобів, двигунів і систем нейтралізації відпрацьованих газів вимогам державних і міжнародних стандартів (на базі нотифікованої ООН технічної служби України) [3].

Стратегічне планування інвестицій такого характеру майже відсутнє у діяльності з управління державними інвестиціями в Україні.

Стратегічне планування проводиться в рамках Закону України «Про державне прогнозування та програми соціально-економічного розвитку», який передбачає програму соціально-економічного розвитку на короткострокову і середньострокову перспективу, а також регіональні та місцеві стратегії різних рівнів [4]. Разом з тим, середньостроковий прогноз соціально-економічного розвитку останнім часом не затверджувався, за винятком 2010 р., коли парламент затвердив таку програму, однак ця програма не вирішувала питання управління державними інвестиціями. Таким чином, немає чіткої ієархії стратегічних документів, і бракує координації, яка забезпечить узгодженість управління державними інвестиціями за рівнями уряду. Кабінет Міністрів зазвичай виділяє інвестиційні субсидії в області після затвердження бюджету. Хоча існують стратегії розвитку і галузеві стратегії, критичною є відсутність стратегії або послідовної системи управління інвестиціями відповідно до цих стратегій. Відсутні централізована підтримка та інструменти з методології управління проектами.

Важливим інструментом державного управління є державний внутрішній фінансовий контроль, який сприяє державному управлінню в разі зміни середовища, потреб та пріоритетів суспільства і держави [5]. З метою вдосконалення системи державного управління, впровадження нових технологічних досягнень державний внутрішній фінансовий контроль підлягає постійній оцінці для приведення його у відповідність з вимогами часу. Базовим принципом державного внутрішнього фінансового контролю є чітке розмежування внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту, що повинен визначати, яким чином здійснюються внутрішній контроль. Основними елементами внутрішнього контролю є: підходи до ідентифікації ризиків та оцінки, визначення способів реагування на них; заходи контролю; інформаційний і комунікаційний обмін; проведення постійного моніторингу діяльності та періодичної оцінки. Завданнями у

сфері державного внутрішнього фінансового контролю є підтримка та розвиток діяльності з внутрішнього контролю, зокрема фінансового управління і відповідальності (підзвітності) установ, а також внутрішнього аудиту; нормативно-правове та методологічне забезпечення внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту. Для виконання завдань передбачається створення та проведення моніторингу єдиної автоматизованої бази даних щодо результатів діяльності підрозділів внутрішнього аудиту.

Висновки та пропозиції. Одним з найважливіших елементів у побудові системи управління державними інвестиціями є заохочення широкого розгляду встановлених якісних цілей, які тісно та чітко пов'язані з публічно задекларованою політикою уряду. Такі цілі повинні бути вимірними й базуватися на результатах або, іншими словами, повинні дозволити розгляд їхньої ефективності щодо задоволення вимог політики. Виходячи з цих цілей, слід розглядати можливі варіанти їх реалізації.

ЛІТЕРАТУРА

1. *Розпорядження* Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 року № 774-р «Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами».
2. *Розпорядження* Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 року № 538-р. «Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі». – Офіційний вісник України. – 2002. – № 382. – С. 17 – 93.
3. *Постанова* Кабінету Міністрів України від 17 травня 2012 року № 397 «Деякі питання визначення середньострокових пріоритетних напрямів інноваційної діяльності галузевого рівня на 2012-2016 роки».
4. *Закон* України від 23 березня 2000 року № 1602-III «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України».
5. *Розпорядження* Кабінету Міністрів України від 24 травня 2005 року № 158-р «Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року // Офіційний вісник України. – 2005. – № 22. – С. 12 – 24.