УДК 336.142.4

С. М. КЛІМОВА

РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ НА ШЛЯХУ РОЗБУДОВИ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ

Здійснено порівняльний аналіз функціонування систем публічних фінансів в Україні та зарубіжних державах і на цій основі вироблено рекомендацій щодо проведення реформ в Україні.

Functioning of the system of public finances in Ukraine and foreign states is analyzed and on this bases propose some recommendations on realization of reforms in Ukraine.

Ключові слова: публічні фінанси, фінансова система, правова держава.

У період світової фінансової кризи питання побудови ефективної фінансової системи виходять на перший план. Така фінансова система повинна не лише стати основою для забезпечення потреб соціально-економічного розвитку країни, а й запровадити механізми узгодження інтересів суб'єктів фінансових відносин за умови дотримання основних прав і свобод громадян. Україна в цьому плані не є виключенням, і положення Основного Закону України фактично підтверджують неминучий шлях реформування фінансової системи за стандартами ЄС та розбудови правової, соціальної, демократичної держави.

Поступальний розвиток сучасного правового суспільства неможливо представити без ефективного функціонування системи публічних фінансів. Публічні фінанси є інструментом втручання держави в економіку в цілому. Відповідно, суспільство повинне мати можливість оцінити наслідки такого втручання, причому бажано це зробити ще до того, як це втручання відбулося. Саме завдання оцінки наслідків і розуміння суспільством такого втручання змусило багато країн переглянути свої погляди на принципи і механізми функціонування одного з найважливіших елементів державного механізму – системи публічних фінансів. Сьогодні ця система зазнає кризових явищ, а етапом становлення сучасної системи вважаємо другу половину XX ст., оскільки після Другої світової війни в розвитку людства настала нова епоха – епоха Постмодернізму (Новітнього часу). У сфері публічних фінансів вона проявилася у трансформації державних фінансів у дійсно загальносуспільне надбання. Це явище знайшло своє юридичне вираження в переході від встановлення правового режиму публічних фінансів головним чином звичайними законами до регламентування основоположних засад їх безпосередньо нормами конституцій. Саме на цей період припадає утвердження і поширення найпрогресивнішої конституційної моделі – моделі соціально-інструментальної демократичної конституції.

Модернізація системи публічних фінансів продовжується і сьогодні. У всіх індустріально розвинених країнах світу основною метою реформування є радикальне підвищення ефективності виконання державою своїх економічних функцій. Ця мета опосередкована необхідністю подолання наслідків світової фінансової кризи. Проводячи реформування системи публічних фінансів, не можна нехтувати здобутками Е. Фуруботна і Р. Ріхтера, які провели найбільш фундаментальні дослідження інтелектуальних основ нової інституційної економічної теорії та її досягнень у XX ст. [15]. В осмисленні держави нова інституційна теорія багато в чому повернулася до теорії суспільного договору Ж.-Ж. Руссо, в якій описано процес делегування людьми частини своїх прав державі. Завдяки суспільному договорові держава здійснює свою діяльність. У сучасних державах таким договором є конституція держави, яка встановлює, що саме відноситься до компетенції держави і які права громадян не можуть бути ніколи і ніким обмежені. У сучасній правовій державі суспільство, використовуючи різні інструменти, контролює діяльність органів державної влади, зокрема здійснює регулярну оцінку результативності реалізованих владою рішень, наслідків прийнятих тих або інших регулюючих заходів у різних сферах, у тому числі і в галузях економіки.

Україна не може похвалитися реалізованими атрибутами правової держави, більше того – час для серйозної широкомасштабної реформи ще не настав. Однак у коротко- та середньостроковій перспективі Україні західними рекомендовано зосередитися на тому, що реально можна зробити в короткостроковій перспективі шляхом галузевих удосконалень, спрямованих на поліпшення правової визначеності, надійності державної діяльності та управління державними коштами, які в середньо-строковій перспективі мають перетворитися на системну реформу [13, с. 12]. Очікуються такі заходи: зменшення свавілля у прийнятті державних рішень, удосконалення адміністративного судочинства та зміцнення управління фінансами.

Українська наука пропонує до початку широкомасштабної реформи у фінансовій сфері розробити відповідну концепцію, яка не буде протирічити теорії правової держави, та сформувати понятійно-категорійний апарат. Отже, виникла об'єктивна необхідність визначити незворотні зміни фінансової системи, що визначаються через реалізацію державної політики за законами функціонування економіки та ввести до загального вживання термін "публічні фінанси", який буде відображати оновлену сутність фінансових відносин, що пов'язані з державним управлінням. Цю думку поділяють в Україні Л. Воронова [7, с. 16, 18], Р. Гаврилюк [8], М. Кучерявенко [14, с. 4], А. Нечай [10], Н. Пришва [11, с. 24–25], І. Розпутенко [12] та ін.

Метою дослідження є здійснення порівняльно аналізу функціонування системи публічних фінансів в

Україні та зарубіжних державах і на цій основі вироблення рекомендацій щодо проведення реформ в Україні.

Предметом дослідження є засади реформування системи публічних фінансів.

Уперше у сучасній класичній формі конституційну процедуру регламентування публічних фінансів було запроваджено в Основному Законі Федеративної Республіки Німеччини від 23 травня 1949 р. Німецький народ у такий спосіб насамперед прагнув поставити надійний заслін на майбутнє волюнтаризму з боку правлячих кіл у поводженні з публічними фінансами та унеможливити використання їх в антинародних, негуманних інтересах, зобов'язував публічну владу підпорядкувати публічні фінанси завданням поліпшення добробуту і благополуччя всього населення країни. Зокрема, конституційному регламентуванню публічних фінансів ФРН повністю присвячено окремий, ґрунтовний розділ "Фінанси" Основного Закону держави [9].

Деякі країни пішли далі і в буквальному розумінні запровадили в практику державного управління систему договірних відносин між органами влади і суспільством. Наприклад, Нова Зеландія застосувала систему контрактів між міністерствами і департаментами, що визначають результати, які мають досягти департаменти або міністерства. Кошти державного бюджету виділяються відповідно до узгодженої вартості реалізації завдань, які дозволять досягти обумовлених результатів. Департаменти користуються певною свободою в управлінні ресурсами, але несуть відповідальність за досягнення результатів. Департаменти публікують деталізовану заяву цілей як частину прогнозного звіту департаменту, який розглядається парламентом при складанні бюджету. Щороку публікується звіт, де за кожним напрямом діяльності порівнюються факт і прогноз.

Застосування новозеландської моделі контрактів ефективно працюватиме тільки при сильному громадянському суспільстві, практичній відсутності корупції і прозорості бюджетного процесу (інформованості громадськості про нього) [5]. Ці базові умови не створені поки що в Україні, тому практичне використання новозеландської моделі контрактів навіть не варто розглядати сьогодні. Використання французької моделі управління публічними фінансами в Україні має глибокі корені і тому пропонуємо звернути увагу на певні характеристики, що можуть бути адаптовані в українському суспільстві.

Закон про фінансове законодавство [17] у Франції базується на принципах Загальної декларації прав людини, відповідно до якої "кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників", а також "кожна людина, як член суспільства, має право на соціальне забезпечення і на здійснення необхідних для підтримання її гідності і для вільного розвитку її особи прав в економічній, соціальній і культурній галузях за допомогою національних зусиль і міжнародного співробітництва та відповідно до структури і ресурсів кожної держави [2]".

У Франції було прийнято в 2001 р. ключовий документ – Органічний закон про фінансове законодавство, який в українському розумінні наближений до конституційного закону, в ньому визначено концепцію реформування фінансової сфери. До реформи були відразу залучені не тільки органи виконавчої влади, але і парламент, і контрольно-рахункові органи. Метою бюджетної реформи Франції став перехід від традиційного кошторисного фінансування державних інститутів до фінансування відповідно до передбачуваних результатів їх діяльності. У результаті проведення реформи державний бюджет став документом, доступним для суспільства, що дозволяє точно визначати обсяг коштів, що виділяються державою за кожним напрямом його діяльності, і співвідносити їх з досягнутими результатами.

Ключову роль у проведенні реформи Францією відіграє Міністерство економіки, фінансів і промисловості. Цікаво також, що вся система цілей діяльності органів влади в реформі, що проводиться, розглядається з позицій громадянина, платника податків і споживача послуг держави.

Основні зусилля уряду Франції були спрямовані на створення системи цілей і показників діяльності органів влади і формування на їхній основі бюджетних програм. За період реформування бюджетної сфери були затверджені такі основні документи [16]:

1) "Щорічні плани підвищення ефективності", які є робочим документом Управління по бюджетній реформі Міністерства економіки, фінансів і промисловості Франції. Даний документ пояснює цілі досягнення результативності.

2) "Досягнення результативності: стратегія, цілі, показники" слугує методологічним документом для всіх учасників бюджетної реформи, які повинні здійснювати державне управління з орієнтацією на результат. Керівництво уточнює роль учасників і методи, що дозволяють підвищити ефективність державних витрат.

3) "Практичне керівництво виконанням програм: операційні бюджети програм" – інструкція для відповідальних працівників відомств з підготовки й управління операційним бюджетом програми.

Окрім цього, Французька держава встановила нову систему бухобліку і нові стандарти звітності, які адаптовані до специфічних особливостей держави, які підвищують прозорість управління публічними фінансами.

"Плани підвищення ефективності" стали першим етапом упровадження моделі управління, орієнтованої на результат. У кожного керівника програм з'явилася можливість у рамках більш довгострокової (кілька років) перспективи випробувати на практиці цілі і критерії, за реалізацію яких він несе відповідальність перед парламентом, збудувати свою організацію та створити ті інструменти, які йому

дозволять змінити в усіх своїх службах загальнодержавну практику роботи, що склалася на сьогодні.

Починаючи з 2006 р., бюджет приймається парламентом на підставі стратегічних завдань і очікуваних результатів їх виконання, які повинні бути представлені до парламенту урядом. Очевидно, що ці відомості не дозволяють повною мірою судити про досягнуті результати, оскільки ще необхідно переконатися в правильній постановці завдань і достовірності системи оцінки і аналізу отриманих результатів. Це, у свою чергу, є предметом перевірок на результативність, які здійснюють парламент, Рахункова палата і міжвідомчий комітет з аудиту програм.

Стратегічні цілі визначаються в ході голосування по бюджету, потім доводяться до відома відповідних служб через міжвідомчу систему управління, яка створюється особами, відповідальними за реалізацію цільових програм. Вибір цілей повинен ґрунтуватися на глибокому і довгостроковому стратегічному підході. Також слід враховувати стратегію інших програм одного напряму або одного рівня.

Стратегічні цілі формуються, виходячи з того, що їх кількість повинна бути обмеженою, вони повинні відображати основні положення програм і відповідати очікуванням усіх категорій громадян, споживачів і платників податків. Кожна мета повинна бути ясно сформульованою, прив'язаною до програми, а для її оцінки необхідне використання кількісних показників.

У процесі управління публічними фінансами Франції приймаються: 1) місії, 2) програми, 3) перелік заходів. Приблизно 40 цілей (місій) визначають основні напрями політики держави. Парламент голосує окремо за кожну статтю цілей бюджету, що дозволяє визначити цільову спрямованість політики держави. Мета включає декілька цільових програм, які виконуються окремими міністерствами. Тільки уряд уповноважений встановлювати мету бюджету. Парламент може змінити розподіл бюджетних асигнувань на різні програми в рамках одного завдання, запропонованого урядом.

Приблизно 150 програм визначають відповідальність за провадження в життя політики держави. Кожна програма відповідає певній кількості взаємозв'язаних операцій, які здійснюються під керівництвом уповноваженої особи, що призначається відповідним міністром. Дана особа називається "відповідальним за програму". Ця особа отримує в своє розпорядження пакет асигнувань і сама визначає найкращі способи досягнення поставлених цілей. "Програмами" є цільові кредити в межах твердої встановленої бюджетної суми з обмеженням фонду зарплати.

Приблизно 500 заходів розписують цільову спрямованість програм. Таким чином, захід уточнює призначення бюджетних коштів. Стратегічні цілі, показники і орієнтири визначаються за кожною окремою програмою. Відповідальний за програму використовує гнучку систему управління, яку надає йому бюджетне фінансування для здійснення керівництва відомством відповідно до поставлених цілей.

Інформація про досягнуті результати виходить за рамки простого опису витрачання засобів або обсягу здійснюваної діяльності. Вона показує, яким чином, використовуючи асигновані бюджетні кошти, можна підвищити ефективність політики, що проводиться, поліпшити якість послуг населенню і оптимізувати витрати.

Оскільки цілі не розписані по конкретних статтях або видах діяльності, їх досягнення багато в чому передається на розсуд органів управління, які прагнуть найкращим чином використовувати можливості, що надаються новим Органічним законом Франції (фінансування крупними блоками), і самі визначають оптимальні способи досягнення стратегічних цілей.

Враховуючи складний і тривалий процес розподілу відповідальності між різними державними органами, вирішальне значення має створення проміжної ланки між органами управління та тими, що ухвалюють політичні рішення. Ця роль покладена на відповідального за програму. З одного боку, він бере участь у підготовці стратегічних рішень під керівництвом відповідного міністра, а з іншої – відповідає за їх оперативне виконання.

Стратегічні цілі, намічені центральними органами, потім доводяться до всіх державних органів. Таким чином, посадові особи дістають можливість вибудовувати свою роботу в напрямі реалізації стратегічних цілей, сформульованих на політичному рівні.

Інформація, що міститься в щорічних цільових проектах і щорічних цільових доповідях, вивчається і аналізується обома палатами парламенту. На інформацію, що відноситься до результатів, вони звертатимуть особливу увагу, щоб дати оцінку як якості управління окремими програмами, так і обґрунтованості закладених у них цілей. Відповідно якість даної інформації повинна бути високою. Тому, виходячи з представленої інформації, депутати можуть пропонувати поправки, направлені на перерозподіл бюджетних асигнувань між програмами одного і того ж розділу.

Рахункова палата Франції контролює "цільове використання кредитів, фондів і коштів", якими розпоряджаються різні державні органи. Рахункова палата щорічно готує доповідь "про результати виконання попереднього бюджету і пов'язаної з ним фінансової звітності по використанню бюджетних асигнувань по окремих розділах і програмах". Таким чином, Рахункова палата розглядає і програми, і досягнуті результати. При проведенні щорічних перевірок виконання держбюджетів рахункова палата аналізує цілісність і достовірність даних, що містяться в бюджетних документах, а так само явні розбіжності між цілями, що декларують, і отриманими результатами. Крім того, по запитах парламенту вона зможе проводити більш детальні перевірки, що дозволяють переконатися в законності й ефективності різних операцій, прописаних у бюджеті.

Міжвідомчому комітету з аудиту програм доручений аудит якості інформації і аналітичних даних, що

містяться в проектах і щорічних звітах про ефективність виконання програм, що розробляються окремими міністерствами, а також методів роботи з документами та їх обліку всередині державних органів. Комітет уповноважений проводити два види аудиторських перевірок: первинний аудит до формування самих програм, а потім аудит програм після внесення кожної значної зміни; аудит виконання програм на підставі даних по виконання.

Таким чином, критерії якості, використовувані на етапі первинного аудиту, включають перевірку обґрунтованості інформації, що міститься в програмах поставлених цілей, джерел інформації щодо використовуваних показників, а також планах різних акцій після реалізації цілей і механізмів проведення в життя і контролю управління, засобів, що дозволяють стежити за використанням і скорочувати витрати [5].

У результаті проведення реформи системи публічних фінансів у Франції суспільство може регулярно контролювати і здійснювати оцінку ефективності ухвалених владою рішень, наслідків вживання тих або інших заходів у різних галузях економіки. Фактично реформа направлена на зближення суспільства і влади через елементи "суспільного договору", про який ідеться в роботах Ж.-Ж. Руссо. Діяльність влади поступово стає прозорою і зрозумілою суспільству, що обмежує владу в ухваленні необдуманих і тим більше неправомірних рішень. Особливої важливості ці принципи управління публічними фінансами набувають під час фінансової кризи, оскільки спостерігається гальмування економічного зростання Франції, дефіцит бюджету Франції в 2009 р., згідно з затвердженим планом становитиме 52 млрд євро, або 2,7 % від ВВП. Можливо, бюджет Франції буде збалансовано до 2012 р. за умови відновлення зростання економіки в 2010 р.

Україна, на жаль, не була настільки підготовлена до негараздів у фінансовій сфері. Політична криза унеможливлює розпочати широкомасштабні реформи. У короткостроковій перспективі прогнозуємо затвердження концепції модернізації публічних фінансів і зміцнення інституційних механізмів управління публічними видатками. Але до затвердження планів реформування слід визначитися з термінологією.

У п. 1 ст. 95 Конституції України наголошується на тому, що бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами [1]. Бюджетним кодексом України використовуються терміни "бюджетна система", "державний бюджет", "місцеві бюджети" [3]. Жодного слова в Основному Законі України, Бюджетному кодексі України, Цивільному кодексі України [4] не сказано про систему публічних фінансів, про принципи їх функціонування та концепцію управління ними. Однак, на думку Р. Гаврилюк, Верховна Рада України підтримала конституційно-правову доктрину публічних фінансів моделі соціально-інструментальної демократичної сучасної конструкції, що вже реалізована в повному обсязі багатьма державами світу. Згідно з цією доктриною, конструкція "суспільного багатства ", застосована до публічних фінансів, є визначеною в Конституції України мірою свободи контрагентів держави в обов'язковому формуванні публічних фондів фінансових ресурсів. Інакше кажучи, частина їх приватної власності, на яку не поширюється правовий режим "суспільного багатства ", апріорі безроздільно і повно перебуває в їх повній власності, щодо якої вони вправі здійснювати повний набір правомочностей власника [8, с. 18].

Початковими етапами реформування системи публічних фінансів в Україні вважаємо такі:

– затвердження конституційно-правовими нормами нової моделі публічних фінансів, пронизаної ідеями інституційної економічної теорії та правової держави;

– розробка та запровадження нової організаційної структури Міністерства фінансів України;

– залучення до робочої групи з бюджетної реформи представників ЄС (особливо представників Міністерства економіки, фінансів і промисловості Франції);

– підготовка концепції модернізації публічних фінансів, що відображатиме поступове запровадження середньострокової системи планування видатків, прозорість використання публічних коштів, упровадження моделі управління, орієнтованої на результат.

Ці заходи центральні органи державної влади зможуть здійснити лише після певної стабілізації в політичній і економічній сферах, вони тільки створять основу для початку реформування. Можливо, стабілізація розпочнеться в 2010-2011 рр., оскільки Міжнародний валютний фонд прогнозує зростання ВВП України на рівні 3 % в 2010 р. порівняно з 2009 р.

Ураховуючи вищевикладений матеріал, можна зробити такі висновки:

Нова інституційна економічна теорія пронизана ідеями невідчужуваності народного суверенітету, створення правової держави.

У демократичних правових державах у XX ст. відбулася трансформація державних фінансів у загальносуспільне надбання, і тому загальновживаним став термін "публічні фінанси", який більш точно відображає нову модель фінансів, якими управляють суб'єкти публічної влади.

Публічні фінанси зачіпають практично всі сектори економіки, тому під час реформування саме цієї сфери важливо забезпечити високий статус реформи і концепцію реформи визначити конституційним законом.

Відсутність чіткої позиції законодавця щодо моделі публічних фінансів негативно вплинула на розвиток фінансового, цивільного права.

Розвиток цивільного і фінансового права має забезпечити визначення місця державного бюджету, який за своєю природою відноситься до публічних фінансів, у формах власності. До державної власності його відносити не бажано, оскільки відкриваються легітимні можливості для нецільового використання публічних

фінансових ресурсів.

Метою реформування системи публічних фінансів у нашій країні має стати найбільш ефективний і справедливий розподіл суспільного багатства.

Найбільш цінним у процесі реформування системи публічних фінансів України може стати досвід Франції. Підґрунтям у розробці нової концепції управління публічними фінансами може стати не тільки гнучкість планування, але і виконання бюджетних програм, коли міністерствам надано право обмеженого перерозподілу бюджетних коштів з позицій максимізації ефективності результату.

Одним із завдань реформування в Україні має стати прозорість як самої реформи, так і нового бюджету і бюджетних процедур. У процедури відбору, оцінки і контролю (аудиту) програм мають бути упроваджені елементи змагальності, конкурсности і незалежності, що дозволяє понизити суб'єктивізм оцінок і підвищити якість самих програм. У результаті проведення реформи державний бюджет повинен стати документом, доступним для суспільства, що дозволяє точно визначати обсяг коштів, що виділяються державою по кожному напряму його діяльності, і співвідносити їх з досягнутими результатами.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 р. – К. : Право, 1996. – 54 с.

2. Загальна декларація прав людини // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 3103.

3. Бюджетний кодекс України. – Режим доступу : http://www.rada.gov.ua

4. Цивільний кодекс України. – Режим доступу : http://www.rada.gov.ua

5. *Афанасьев М. П.* Финансы правового государства / М. П. Афанасьев, И. В. Кривогов // Проблемы управления: теория и практика. – 2007. – Т. II . – № 2–3. – С. 17–36.

6. *Афанасьев М.* Модернизация государственных финансов России / М. Афанасьев, И. Кривогов // Вопросы экономики. – 2006. – № 9.

7. *Воронова Л. К.* Фінансове право України : підручник / Л. К. Воронова. – К. : Прецедент ; Моя книга, 2006. – 448 с.

8. *Гаврилюк Р.* Конституція держави і публічні фінанси: проблеми теорії / Р. Гаврилюк // Право України. – 2006. – № 12. – С. 15–19.

9. Конституции государств Европы : в 3-х т. / под ред. Л. А. Окунькова. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 1. – С. 616–622.

10. *Нечай А. А.* Правові проблеми регулювання публічних видатків у державі : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 "Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / А. А. Нечай ; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2005. – 558 с.

11. *Пришва Н. Ю.* Публічні доходи: поняття та особливості правового регулювання : [монографія] / Н. Ю. Пришва. – К. : КНТ, 2008. – 200 с.

12. *Розпутенко І. В.* Публічні фінанси : [навч.посіб] / І. В. Розпутенко. –К. : НАДУ, 2008. – 47 с.

13. Україна: Оцінювання системи врядування. Березень У37 2006 року = Ukraine: Governance Assessment. March 2006 // SIGMA ; пер. з англ. О. Шаленко ; наук. ред. пер. І. Ібрагімова ; вип. ред. А. Вишневський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2007. – 248 с.

14. Фінансове право України : [підручник] / Г. В. Бех, О. О. Дмитрик, І. Є. Крицький / [за ред. М. П. Кучерявенка]. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 320 с.

15. *Фуруботн Э. Г.* Институты и экономическая теория: Достижения новой институциональной экономической теории / Э. Г. Фуруботн, Р. Рихтер ; пер. с англ. ; под ред. В. С. Катькало, Н. П. Дроздовой. – СПб. : ИД СПб. ун-та, 2005. – 702 с.

16. Budget Reform and State Modernization in France. – Режим доступу : http://www.minefi.gouv.fr/lolf/16_1_2.htm

17. *Camby J.-P.* La reforme du budget de I'Etat. La loi organique relative aux lois de finances / J.-P. Camby. – Paris, 2002 ; *Barilari A.* La nouvelle gouvernance financière de I'Etat / A. Barilari, M. Bouvier. – Paris, 2004.

Надійшла до редколегії 30.06.2009 р.