

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 352.07:336.14

РОЛЬ МІЖНАРОДНИХ КОДЕКСІВ У СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ

Гончаренко М.В.

кандидат наук з державного управління, доцент
Харківський регіональний інститут НАДУ при Президентіві України, м. Харків

I. Вступ

На сьогодні багато високорозвинутих країн використовують нові форми бюджетного планування, виконання бюджету та оцінювання результатів управління публічними фінансами, мають сучасні системи бюджетного обліку та фінансової звітності, інститути зовнішнього і внутрішнього аудиту, управління ліквідністю та державним (муніципальним) боргом, широко застосовують контрактні відносини та конкурсний відбір постачальників суспільних товарів і послуг. Впровадженню кращої практики і сучасних методів управління публічними фінансами присвячено величезну кількість посібників, підготовлених національними та міжнародними організаціями. Вони виходять з того, що при всіх відмінностях між системами управління публічними фінансами різних країн зберігається значна подібність між ними в постановці основоположних завдань управління та їх вирішенні. Це робить можливим формулювання загальних принципів, стандартів і методів кращої практики управління, які можуть бути з успіхом впроваджені в країнах, що розвиваються, і країнах з перехідною економікою.

Стан нормативно-правового забезпечення сфери публічних фінансів та шляхи його вдосконалення є предметом досліджень ряду вітчизняних учених, серед яких В. Зайчикова, І. Лютий, А. Монаєнко, О. Рожко, В. Тропіна та ін. Утім, процес реформування фінансового законодавства ще далекий від завершення й потребує застосування найкращих елементів міжнародного досвіду з метою його гармонізації.

Значного поширення набули стандарти, принципи та методи відповідального й ефективного управління публічними фінансами, викладені в різних міжнародних і національних методичних джерелах. Незважаючи на те, що вони не мають обов'язкового характеру, багато з них реально використовується як базові (універсальні) методичні підхо-

ди і процедури. Вони спрямовані на забезпечення прозорості бюджетно-податкової сфери, підвищення стійкості системи публічних фінансів та ефективності бюджетної політики. Усі ці три аспекти є актуальними на сьогодні в Україні як напрями здійснення бюджетних реформ, успіх яких неможливий без здійснення глибокого й усебічного аналізу міжнародних правових актів з питань фінансів з метою систематизації загальних принципів, стандартів і методів кращої практики.

Велике значення для розвитку системи управління публічними фінансами належить системним матеріалам (кодексам) міжнародних організацій. Хоча формально вони не мають обов'язкового характеру, дотримання передбачених ними принципів є свого роду загальноновизнаними "правилами хорошого тону". Прикладами таких документів є:

- Кодекс належної практики із забезпечення прозорості в бюджетно-податковій сфері МВФ (переглянутий у 2001 р.);
- Оптимальна практика із забезпечення прозорості бюджету ОЕСР (оновлена у 2001 р.);
- Лімська декларація про керівні принципи аудиту (1977 р.);
- Керівні принципи здійснення реформи управління публічними фінансами Співдружності націй (2005 р.).

II. Постановка завдання

Метою статті є аналіз загальних принципів, стандартів і методів кращої практики, які описуються в міжнародних кодексах, а також визначення їх переваг та недоліків як нормативно-правових актів у сфері управління публічними фінансами.

III. Результати

У Кодексі належної практики із забезпечення прозорості в бюджетно-податковій сфері [1] описуються принципи, яким повинні слідувати органи влади всіх рівнів для досягнення цих цілей, а також конкретні кроки, які мають бути зроблені для їх реалізації.

Чотири розділи Кодексу описують такі принципи:

- чіткий розподіл функцій і відповідальності органів державного управління (слід чітко визначити межі сектора державного управління, функції та структуру різних рівнів і гілок влади, створити чітку правову й адміністративну основу для управління, а також взаємин між органами влади й іншими економічними агентами);
- інформування громадськості (підкреслюється значення наявності повної інформації з бюджетно-податкових питань у суворо визначені терміни);
- відвертість підготовки й виконання бюджету й бюджетної звітності (вказується, що бюджетна документація повинна містити цілі податково-бюджетної політики, макроекономічні засади, програмну основу бюджету, найважливіші ризики в податково-бюджетній сфері, полегшувати аналіз політики і сприяти підзвітності);
- гарантії повноти й достовірності (висунуто вимоги до якості даних про податково-бюджетну сферу, підкреслено необхідність незалежної перевірки інформації).

Відповідно до широкого трактування прозорості в податково-бюджетній сфері в Кодексі, перш за все, підкреслено, що відкритими для громадськості мають бути структура, функції органів влади й управління, цілі податково-бюджетної політики, звітність суспільного сектора, перспективи розвитку податково-бюджетної сфери. Таке розуміння прозорості передбачає чіткість розподілу функцій і відповідальності уряду та відкритість його діяльності для громадськості, що виходить за рамки традиційного визначення "публікована інформація по бюджету".

Оптимальна практика із забезпечення прозорості бюджету [3] розглядає питання відвертості інформації про політичні наміри органів влади, формування й виконання бюджету як ключові моменти управління суспільними фінансами.

Під бюджетною прозорістю розуміється своєчасне та систематичне подання в законодавчі органи влади і ЗМІ відповідної бюджетної інформації. Завдання Кодексу – сприяти цій прозорості. Він виходить з того, що в кожній країні діють свої правила підготовки й подання бюджетної інформації, тому не може бути запропонований стандарт бюджетної прозорості.

Перша частина Кодексу містить основні принципи кращої практики бюджетної прозорості стосовно видів, змісту й термінів подання основних бюджетних доповідей уряду, зокрема:

- попередня бюджетна доповідь (публікується не пізніше, ніж за один місяць до

подання в законодавчі органи влади проекту бюджету на черговий рік);

- проект бюджету на черговий рік (подається в законодавчий орган влади не пізніше, ніж за три місяці до початку нового фінансового року; підлягає ухваленню до початку цього року);
- щомісячні бюджетні звіти (публікуються протягом чотирьох тижнів після закінчення звітного місяця);
- піврічні бюджетні звіти (публікуються протягом шести тижнів після закінчення півріччя);
- річний звіт про виконання бюджету (публікується протягом шести місяців після закінчення звітного року);
- передвиборча бюджетна доповідь (публікується не пізніше, ніж за два тижні до виборів у органи влади);
- бюджетна доповідь про довгострокову бюджетну політику (публікується не рідше, ніж один раз на п'ять років).

У другій частині Кодексу містяться принципи розкриття спеціальної інформації, що стосується ключових макроекономічних параметрів, що лежать в основі проектів бюджету, інформації про податкові витрати, фінансові зобов'язання, фінансові й нефінансові активи, державні пенсійні зобов'язання, умовні бюджетні зобов'язання.

Третя частина Кодексу присвячена принципам бюджетної цілісності, обліку, контролю й аудиту. У ній, зокрема, наголошується на важливості розкриття інформації щодо чинної облікової політики, яка повинна забезпечити зіставність даних різних бюджетних звітів, необхідність упровадження внутрішнього фінансового контролю (включаючи внутрішній аудит) з метою формування цілісної бюджетної інформації, обов'язковість аудиторської перевірки звіту про виконання бюджету найвищим аудиторським органом і подальшого проведення аналізу аудиторського звіту законодавчим органом. Відповідно до принципів кращої практики вся бюджетна документація повинна поширюватися безкоштовно через Інтернет.

Лімська декларація про керівні принципи аудиту [4] містить викладення погоджених принципів щодо проведення незалежного аудиту публічних фінансів, а також відповідних методів роботи.

Декларація містить сім розділів, перший з яких присвячений загальним положенням, у яких розкривається:

- мета аудиту (виявлення на якомога більш ранній стадії відхилень від прийнятих стандартів, порушень принципів законності, економічності й ефективності управління публічними фінансами, з тим, щоб мати можливість прийняти коригувальні заходи, а в окремих випадках – притягнути винних до відповідаль-

ності, отримати компенсацію за заподіяну шкоду або вжити заходів щодо запобігання або скорочення таких порушень у майбутньому);

- форми аудиту (попередній і подальший; внутрішній і зовнішній) і його організація.

У другому розділі розкривається принцип незалежності найвищих аудиторських органів і аудиторів, функціональна й організаційна незалежність, а також законодавчі та фінансові гарантії, необхідні для забезпечення незалежності.

Третій розділ присвячений взаєминам між найвищим аудиторським органом і найвищими законодавчими й виконавчими органами. У наступних чотирьох розділах визначені основні повноваження, методи аудиту та звітність найвищого аудиторського органу.

Керівні принципи здійснення реформи управління публічними фінансами Співдружності націй [2] підготовлені Секретаріатом Співдружності за участю Департаменту з міжнародного розвитку Великобританії (DFID), МБРР, ОЕСР і компанії Genesis Analytics. Документ містить ряд принципів, які повинні враховуватися при реформуванні системи управління суспільними фінансами, а також пропозиції щодо здійснення цих реформ у країнах, що розвиваються – членах Британської Співдружності. У документі наголошено, що реформування неефективних процесів та інститутів системи управління суспільними фінансами є найважливішим чинником забезпечення довгострокового економічного розвитку. Реформи мають бути спрямовані на максимізацію ефективності, прозорості й підзвітності використання обмежених суспільних ресурсів, збільшення обсягу та якості суспільних послуг, що надаються населенню.

У документі відображено два аспекти:

- рекомендації щодо організації процесу реформування, тобто як проводити реформу;
- рекомендації щодо фіскальної політики, тобто що підлягає реформуванню.

Разом з методичними рекомендаціями в кодексі наведено приклади міжнародного досвіду.

При організації проведення реформи рекомендується дотримуватися ряду принципів:

1. Реформа повинна реалізовуватися як частина загальної стратегії, виробленої всередині країни в процесі взаємодії органів державної влади з бізнесом і громадськими організаціями.

2. Реформа повинна починатися з вироблення макроекономічної політики, визначення меж втручання держави в економіку, створення ключових інституційних механізмів.

3. Фінансова реформа – це перш за все політичний процес, тому необхідна постійна підтримка реформи на найвищому рівні влади. Міністерство фінансів має бути наділене максимальними повноваженнями з контролю системи управління суспільними фінансами.

4. Необхідна організація моніторингу та розробка системи оцінювання результатів реформи.

Визначені такі напрями реформ:

1) підвищення ефективності оподаткування та функціонування податкової служби;

2) поліпшення управління боргом і ліквідністю;

3) підвищення якості бюджетного планування й розподілу ресурсів, підвищення прозорості бюджетного процесу, орієнтація на результат замість орієнтації на витрати, удосконалення обліку та звітності;

4) налагодження ефективного моніторингу, фінансового контролю й аудиту.

Незважаючи на великий набір добре обґрунтованих, цінних з практичної точки зору матеріалів, систематизованих у міжнародних кодексах, у них загалом відсутні спільність підходу, необхідна консолідація й авторитетність, які б зробили їх більш ясними та зрозумілими й підвищили значущість їх запровадження. У багатьох документах увага приділяється, головним чином, забезпеченню більшої прозорості бюджетно-податкової сфери як чинника ефективного та відповідального управління суспільними фінансами. При цьому в кодексах різних міжнародних організацій є розбіжності в тлумаченні окремих принципів “прозорості”. Два інших аспекти (стійкість громадських фінансів і ефективність бюджетно-податкової політики), як правило, детально не розкриваються, за винятком загальних питань аудиту, розглянутих у Лімській декларації. У результаті багато аспектів загальноновизнаної належної практики управління суспільними фінансами не отримали відображення в офіційно узгоджених міжнародних кодексах. Ці прогалини охоплюють такі найважливіші питання, як доцільність наявності фіскальних правил (бюджетних обмежень), відповідального управління бюджетними витратами й зобов'язаннями, а також середньострокового бюджетного планування. Крім того, існуючі системи моніторингу й оцінювання ставлять перед собою різні завдання й у цілому не дають чіткого розуміння сильних і слабких боків управління громадськими фінансами в різних країнах.

IV. Висновки

В умовах глобалізації бюджетних реформ і підсилення економічної та фінансової взаємозалежності міжнародного співтовариства все важливішим є створення та розвиток загальної системи принципів, ре-

комендацій, моніторингу й оцінки результатів бюджетних реформ. Це мало б значний позитивний ефект, перш за все для країн, що розвиваються, та країн з перехідною економікою, які відчувають певні труднощі в реалізації вже прийнятих документів кращої практики.

Водночас необхідно зазначити, що спільним недоліком такого роду "широких" за охопленням питань документів є їх недостатня конкретність. Як правило, безпосереднє й повне виконання заявлених у них принципів у конкретних умовах виявляється неможливим, через що кожна країна має право здійснювати їх трактування або застосовувати з тими чи іншими застереженнями.

Напрямом подальших досліджень у сфері нормативно-правового забезпечення управління публічними фінансами є розробка теоретичних засад концепції бюджетної реформи в Україні, спрямованої на підвищення прозорості й ефективності суспільних фінансів, з використанням найкращої прак-

тики, систематизованої в міжнародних кодексах, і адаптації її до вітчизняних умов.

Література

1. Code of Good Practices on Fiscal Transparency IMF. – 2001. – 28th of February. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>.
2. Guidelines for Public Financial Management Reform. Commonwealth Secretariat. – 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mof.go.jp/jouhou/kokkin/tyousa/1803pfm_17.pdf.
3. OECD Best Practices for Budget Transparency. – OECD, 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>.
4. The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://intosai.connexchoosing.net/en/portal/documents/intosai/general/lima_declaration/index.php?article_pos=1.

Гончаренко М.В. Роль міжнародних кодексів у системі управління публічними фінансами

Анотація. *Статтю присвячено аналізу міжнародних кодексів у сфері управління публічними фінансами з метою систематизації загальних принципів, стандартів і методів кращої практики, які можуть бути впроваджені в Україні.*

Ключові слова: *публічні фінанси, бюджетні реформи, нормативно-правове забезпечення, міжнародні кодекси.*

Гончаренко М.В. Роль международных кодексов в системе управления общественными финансами

Аннотация. *Статья посвящена анализу международных кодексов в сфере управления публичными финансами с целью систематизации принципов, стандартов и методов лучшей практики, которые могут быть внедрены в Украине.*

Ключевые слова: *публичные финансы, бюджетные реформы, нормативно-правовое обеспечение, международные кодексы.*

Goncharenko M. Role of international codes in the system of public finance management

Annotation. *The article is devoted to the analysis of international codes in the field of public financial management with the purpose of systematization of general principles, standards and methods of the best practice, which can be inculcated in Ukraine.*

Key words: *public finances, budgetary reforms, normative-legal providing, international codes.*