

1. МЕХАНІЗМ УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ ТА ОСНОВНІ НАПРЯМИ ЙОГО УДОСКОНАЛЕННЯ

1.1 Теоретичне обґрунтування сутності та складу публічних фінансів

В сучасних умовах в фінансово-економічних системах більшості країн світу важливе місце відводиться публічним фінансам. В Україні на долю публічних фінансів припадає понад 40% валового внутрішнього продукту. Саме за рахунок публічних фінансів відбувається забезпечення виконання функцій держави, серед яких забезпечення територіальної цілісності і правопорядку, охорона здоров'я, фінансування освіти, пенсійне забезпечення, соціальний захист, розвиток інфраструктури, охорона навколишнього середовища тощо. Формування ефективної системи публічних фінансів стало одним з ключових завдань сучасного етапу розвитку української економіки. Його вирішення потребує створення цілісної концепції становлення, розвитку й удосконалення системи публічних фінансів України.

Багатоаспектність і міждисциплінарність змісту категорії «публічні фінанси» спонукала до розробки вихідних теоретичних засад теорії публічних фінансів як вчених-економістів, так і вчених-юристів. Не зважаючи на суттєвий теоретичний доробок як вітчизняних, так і зарубіжних вчених, проблема сутності публічних фінансів як єдиної категорії та визначення їхнього складу залишається остаточно не розв'язаною. З'ясування складових елементів системи публічних фінансів дозволить теоретично обґрунтувати зміст і практичне наповнення основних напрямів їх удосконалення, зробить можливим розробку пропозицій щодо підвищення ефективності управління публічними фінансами, що робить тему дослідження актуальною.

Як зазначають Н.Д. Маслій і М.А. Дем'янчук, перші використання терміну «публічні фінанси» зустрічаються в дореволюційних роботах російських класиків фінансового права [1, с. 28]. Тоді цей термін виступав синонімом термінів «державні фінанси», «державні видатки», «суспільні видатки», що

продовжувалося до кінця XX сторіччя.

Проблематика публічних фінансів почала розроблятися у вітчизняній економічній науці тільки в останні десятиліття. Ототожнення у вітчизняних наукових публікаціях поняття «публічні фінанси» з поняттям «державні фінанси» можна пояснити тим, що в Україні більшість елементів системи державних фінансів було сформовано за часів командно-адміністративної економіки, в умовах, коли а ні державний, а ні місцеві бюджети не відігравали активної ролі, а слугували лише грошовим виразом планів соціально-економічного розвитку держави.

В наукових працях В.М. Опаріна, В.М. Федосова, П.І. Юхименка [2], М. І. Карліна [3], Т.Ф. Куценко [4], О.О. Молдована [5], М. Л. Швайко [6] та ін. були визначені домінантні постулати теорії публічних фінансів. Проблематиці публічних фінансів присвятили також свої дослідження такі вчені, як С.Бойко [7], Л.К. Воронова [8], О.В. Длугопольський [9], С.А. Дяченко [10], С.О. Корецька, [11], І.О. Луніна [12], А.А. Нечай [13], О.П. Орлюк [14], В.Б. Тропіна [15], А.В. Хомутенко [16], Н.В. Федірко [17], та багато інших. Ознайомлення зі змістом останніх досліджень і публікацій дає підстави зробити висновок, що вчені-економісти все ще не дійшли згоди щодо визначення сутності і складових системи публічних фінансів.

Так, Л. Воронова зазначає, що «публічні фінанси – це сформовані фінансовими відносинами грошові фонди, які необхідні для існування публічних органів і фінансування покладених на них функцій» (2006 р.) [8, с. 10].

Швайко М.Л. зазначає, що у найбільш загальному вигляді сучасна система публічних фінансів в Україні включає такі ланки: публічні фінанси держави; публічні фінанси місцевого самоврядування; публічні фінанси суспільного (соціального) призначення [6].

На думку О. Орлюк, необхідність публічних фінансів (як держави, так і органів місцевого самоврядування) зумовлена тим, що за будь-якого типу економічних відносин основним призначенням держави є забезпечення фінансовими ресурсами тих потреб, які не можна задовольнити через ринковий

механізм, тобто через попит і пропозицію, а також особисто кожного громадянина з відповідних об'єктивних причин [14, с. 23].

С. Корецька вважає, державні фінанси в сукупності з місцевими (муніципальними) й іншими публічними фондами утворюють публічні фінанси [11, с. 26].

М. Карлін зазначає, що публічні (суспільні) фінанси України містять державні й місцеві фінанси, оскільки вони спільно використовуються громадянами на місцевому чи державному рівні [3, с. 112].

Таким чином, на основі опрацювання зазначених джерел можна зробити висновок, що до останнього часу більшість вітчизняних дослідників вважали систему публічних фінансів такою, що складається з державних, муніципальних фінансів, а також інших публічних фондів. Іншими словами, публічні фінанси розглядалися як різновид фінансів, існуючих в державі, і охоплюють державні фінанси та фінанси місцевого самоврядування.

Такий підхід потребує уточнення, адже певною мірою суперечить положенням Закону України «Про відкритість використання публічних коштів», який передбачає більш широке тлумачення складу публічних фінансів, вважаючи такими і кошти суб'єктів господарювання державної та комунальної власності, отримані ними від їхньої господарської діяльності, і кошти державних банків тощо.

Уточнення сутності та складу публічних фінансів як необхідного ресурсу функціонування держави, органів місцевого самоврядування, забезпечення публічних потреб суспільства є обов'язковою передумовою розробки ефективного механізму управління публічними фінансами.

У вітчизняній економічній літературі при дослідженні проблем фінансів держави, її доходів і витрат загальноприйнятим було словосполучення «державні фінанси». Термін «публічні фінанси» фахівці вважають «відносно молодого категорією української науки, активне застосування якої розпочалось із впровадженням реформи публічного управління» [16, с. 84].

Як вже було показано у попередньому аналізі, у вітчизняній фінансово-економічній літературі найчастіше дається пооб'єктне (послементне) визначення публічних або державних фінансів як сукупності центрального, місцевих бюджетів, державних позабюджетних фондів. Таке бачення складу публічних фінансів, крім вже названих авторів, підтримують Луніна І. О., Бондарук Т. Г., які зазначають, що в Україні у сучасних умовах складовими публічних фінансів є державний бюджет, місцеві бюджети та бюджети фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування [12, с.25].

Публічні фінанси Луніна І. О., Бондарук Т. Г. розглядають як сукупність економічних відносин щодо формування доходів і здійснення витрат, спрямованих на виконання функцій органів загального державного управління на центральному, регіональному та місцевому рівнях. На нашу думку, таке визначення публічних фінансів залишає неохопленими відносини, які виникають у суспільстві щодо задоволення інших визнаних державою публічних суспільних інтересів і потреб. Таким чином головним критерієм визначення поняття «публічні фінанси» ці автори вважають фінансове забезпечення виконання органами влади різних рівнів (як основної діяльності) функцій держави у широкому розумінні, що розподілені між окремими одиницями системи органів загального державного управління [12, с.24]. Луніна І. О., Бондарук Т. Г. роблять висновок, що діяльність та фінансування органів загального державного управління слід відокремлювати від діяльності та фінансових ресурсів підприємств державної або комунальної власності. Цей висновок мотивується тим, що «суб'єкти господарювання державної або комунальної власності не виконують функції публічної влади, підпорядковуються нормам приватного права, а їх діяльність відбувається на ринкових засадах» [12, с.24]. Однак, при такому підході поза увагою залишаються певні економічні функції держави. Йдеться, зокрема, про функцію забезпечення суспільними благами, у виробництві яких приватні та колективні суб'єкти не зацікавлені, однак без цих благ не можливе існування суспільства, і їх виконання покладається на спеціальні відокремлені структури із самостійними бюджетами. Хіба діяльність

Національного банку України, Державного агентства резерву України, НАК «Нафтогаз», ДП «Національна енергетична компанія «Укренерго», АТ «Укрзалізниця» та багатьох інших державних установ і підприємств не є діяльністю, спрямованою на виконання функцій державного управління або задоволення суспільних потреб? Чи вона не призначена для виконання зобов'язань держави перед суспільством щодо забезпечення товарами і послугами на неринковій основі для їх колективного або індивідуального споживання?

Більш аргументованим вважається підхід, запропонований Нечай А.А., яка наводить власне визначення публічних фінансів, базуючись на ознаках публічності в суспільних відносинах та праві, а також на визначеннях поняття «фінанси». Визначаючи ознаки публічності в суспільних відносинах, Нечай А.А. дійшла висновку, що публічними відносинами є суспільні відносини, які:

1) виникають з приводу об'єктів, що перебувають у державній чи комунальній (муніципальній) власності, у спільній власності членів об'єднання громадян або у власності юридичних осіб, утворених відповідно до законів країни для здійснення загальнодержавних обов'язкових соціальних програм;

2) пов'язані із задоволенням одного із видів публічного інтересу, а саме - державного, територіального або суспільного інтересу, який визнано державою або органами місцевого самоврядування;

3) виникають з метою задоволення потреб держави, її адміністративно-територіальних утворень або суспільства;

4) виникають з приводу пристосування матеріального носія (об'єкта) відповідних суспільних відносин до спільного використання всіма членами суспільства або членами певного суспільного утворення;

5) регулюються шляхом встановлення владних приписів держави або органів місцевого самоврядування [13].

На основі запропонованого розуміння публічності Нечай А.А. вважає, що публічні фінанси - це суспільні відносини, які пов'язані із задоволенням усіх видів публічного інтересу і виникають у процесі утворення, управління, розподілу

(перерозподілу) та використання фондів коштів держави, місцевого самоврядування та фондів коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, незалежно від форми власності таких фондів [13]. Таке тлумачення категорії публічності надає додаткових аргументів на користь розширеного трактування складу публічних фінансів.

Цілком погоджуємося також з запропонованим Т.Куценко розширеним трактуванням публічних фінансів, за яким публічні фінанси охоплюють не тільки бюджетну систему й фінанси спеціальних (цільових) позабюджетних фондів, але й фінанси підприємств державної та комунальної форм власності; фінанси в рамках державно-приватного партнерства; діяльність фінансових корпорацій державних та місцевих органів влади на внутрішніх та міжнародних ринках [4, с. 85].

Такий підхід поділяє й Дяченко С.А. яка вважає, що розгляд «публічних фінансів як сукупності державних і місцевих фінансів у поєднанні державної і комунальної форм власності відповідає світовим тенденціям і рівню розвитку світової фінансової думки» [10, с.62].

Підтвердженням розширеного підходу до розуміння сутності та складу публічних фінансів може слугувати методика складання статистики фінансів публічних установ, рекомендована МВФ. Це дозволяє доповнити склад публічних фінансів у вузькому значенні (центрального, місцеві бюджети, державні позабюджетні фонди) фінансами публічних установ. Відповідно до методики, запропонованої у Посібнику МВФ 2001 р., при складанні статистики фінансів публічних установ, підприємств та організацій може бути доречним для цілей аналізу поєднувати їх у різні групи чи підсектори публічного сектора. Найчастіше розглядають такі чотири групи публічних установ, підприємств та організацій:

1) нефінансові публічні корпорації - усі нефінансові установи, підприємства чи організації, які є резидентами та контролюються сектором державного та місцевого управління;

2) фінансові публічні корпорації, крім грошово-кредитних - усі фінансові установи, підприємства чи організації, які є резидентами, та контролюються сектором державного та місцевого управління за винятком центрального банку й інших державних депозитних установ (організацій);

3) грошово-кредитні публічні корпорації, крім центрального банку - всі депозитні підприємства-резиденти, за винятком центрального банку, що контролюються сектором державного та місцевого управління;

4) центральний банк країни.

Розширене розуміння складу публічних фінансів знайшло своє відображення в Законі України «Про відкритість використання публічних коштів», який відносить до складу публічних фінансів наступні елементи:

- кошти державного бюджету України та місцевих бюджетів;
- кредитні ресурси, надані під державні та місцеві гарантії;
- кошти Нацбанку та інших держбанків;
- кошти державних цільових фондів, Пенсійного фонду та фондів загальнообов'язкового соціального страхування;
- кошти суб'єктів господарювання державної та комунальної власності, отримані ними від їхньої господарської діяльності [19].

На основі узагальнення наведених підходів до розуміння сутності і структури публічних фінансів пропонуємо наступне визначення: публічні фінанси - *це суспільні відносини, які пов'язані із фінансовим забезпеченням усіх видів публічних потреб і інтересів, і які реалізуються через бюджетну систему, позабюджетні цільові фонди, фінанси підприємств державної та комунальної форм власності, фінансових та нефінансових публічних корпорацій, підприємств в рамках державно-приватного партнерства. Публічні фінанси охоплюють широке коло відносин, хоча б однією зі сторін яких є фонди публічних фінансових ресурсів, джерелом утворення яких є бюджетні кошти або інші публічні джерела (збори, платежі, відрахування), а напрямом використання – задоволення суспільних потреб [20].*

Таке розширене трактування структури публічних фінансів дозволить

внести уточнення в механізм управління ними, розробити систему стимулів, форм впливу і контролю, зокрема привернувши більшу увагу до діяльності підприємств державної та комунальної форм власності, розробити чіткі критерії щодо кількісних параметрів підприємств державного сектору економіки та їх фінансових показників.

1.2 Принципи та механізм управління публічними фінансами

Загальноприйнятою основою сучасного трактування загальних принципів управління публічними фінансами за умов сьогодення в більшості підходів виступають принципи належного врядування (*good governance*). Серед принципів, які декларуються Програмою розвитку ООН, релевантними саме для фінансової політики держави та місцевого самоврядування є наступні:

принцип участі – участь людей в урядуванні є ключовою запорукою успіху такого врядування; реалізація даного принципу означає одночасно і розвиток інститутів представницької демократії та громадянського суспільства, які дозволяють розробляти, ухвалювати та контролювати виконання рішень щодо публічних фінансів, і підвищення ролі місцевого самоврядування як найближчого до громадян інституту управління публічними фінансами;

принцип прозорості – ухвалення рішень щодо публічних фінансів, їх введення в дію повинно відбуватися відповідно до процедур, передбачених законодавством, як є доступним для кожного члена суспільства, а інформація щодо цих рішень та їх підстав знаходиться у достатній кількості, зрозумілій формі як у осіб, які ухвалюють рішення, так і для громади або її частини, яка має певне відношення до цих рішень;

принцип орієнтації на консенсус – розробка та ухвалення рішень щодо управління публічними фінансами вимагає узгодження (до певної міри здорового глузду) різних інтересів в суспільстві щодо розподілу владних компетенцій та ресурсів на їх реалізацію, соціальних стандартів та нормативів їхнього

фінансування, критеріїв результативності бюджетних видатків та оцінки ступеня їх досягнення;

принцип рівності та урахування інтересів – консенсус в ухваленні інститутами влади фінансових рішень залежить від ступеня реального або уявного урахування інтересів кожної зацікавленої особи та суспільних мас в цілому і міри спрямованості цих рішень на підвищення добробуту (фінансової, соціальної, правової, політичної, військової тощо безпеки);

принцип ефективності та результативності – процедури та інститути управління публічними фінансами створюють результат, який задовольняє потребам суспільства у почутті захищеності і справедливості, у певному рівні соціальних стандартів і особистого добробуту, але з урахуванням необхідності досягати такого результату з використання обмежених фінансових ресурсів та не допускати розповсюдження утриманських настроїв;

принцип відповідальності та підзвітності – управління публічними фінансами має ґрунтуватися на системі взаємопов'язаної відповідальності та підзвітності інститутів державного управління (місцевого самоврядування) та громадянського суспільства як власне в економічному плані (підзвітність як обов'язкова умова формування і використання фінансових ресурсів), так і в аспекті політичному (політична відповідальність за власні рішення, необхідність поступок інтересами задля досягнення спільної мети тощо).

Більш конкретно принципи належного врядування щодо фінансів тлумачаться в межах європейської практики:

видатки не повинні перевищувати вартості публічних послуг і не скорочувати ринковий попит, особливо в частині найбільш важливих публічних послуг;

управління публічними фінансами, в т.ч. укладення договорів, використання кредитів, оцінка ресурсів, доходів та запасів, використання виключних доходів має бути обачним;

бюджетування повинно здійснюватися на довгострокову перспективу (декілька років) та за участі громадськості;

ризика мають бути належним чином оцінені та керовані, в т.ч. в частині публікації консолідованої звітності з публічних фінансів, а у випадку публічно-приватного партнерства ризики мають бути реалістично розподілені;

фінансова діяльність місцевого самоврядування має ґрунтуватися на заходах міжмуніципальної солідарності, чесного розподілу тягарів і вигід, зниження ризиків.

Розглянемо принципи, які задекларовані у Бюджетному кодексі України на предмет відповідності їх змісту наведеним вище положенням та викликам конфліктної ситуації та пост-конфліктного відновлення. Для зручності ці принципи було розподілено на дві групи: структурні та процедурні принципи. Перші наведені в табл. 1.1

Таблиця 1.1

Структурні принципи бюджетної системи України в контексті принципів належного врядування

Принципи бюджетної системи України	Характеристика їх співвідношення з принципами належного врядування
принцип єдності бюджетної системи України – єдність бюджетної системи України забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності	Є очевидним для будь-якої системи врядування, тому не відповідає прямо жодному з принципів належного врядування у фінансах; слід відзначити, що порушення цього принципу внаслідок анексії територій або їх окупації визначає неспроможність системи публічних фінансів виконувати акумулювальну, перерозподільну та контрольну функції, функціонування легітимних органів місцевого самоврядування та реалізацію функцій державного управління
принцип субсидіарності – розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживач	Даний принцип відповідає принципам участі та відповідальності, декларованим Програмою розвитку ООН, а також загальним принципам європейського урядування, а також, певною мірою, принципу забезпечення міжмуніципальної солідарності

Продовження таблиці 1.1

принцип збалансованості – повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень бюджету на відповідний бюджетний період	цей принцип одночасно є наслідком дії принципів орієнтації на консенсус, субсидіарності, обачності управління фінансами та принципу відповідності видатків вартості публічних послуг
принцип самостійності – Державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними	Є очевидним при розподілі владно управлінських повноважень між власне урядом та місцевим (територіальним) самоврядуванням і взагалі в системі вертикалі влади; розмежування державного та місцевих бюджетів цілком відповідає принципу чесного розподілу ризиків, однак жодним чином не конкретизує спрямованості діяльності центрального уряду та місцевого самоврядування

За умов конфлікту і пост-конфліктної життєдіяльності країни обмеження має також і принцип субсидіарності, оскільки місцева громада не може нести весь тягар видатків на територіальну оборону, цивільний захист, відновлення інфраструктури і соціальне забезпечення постраждалих осіб.

Однак реалізація міжмуніципального співробітництва в проектах захисту і підтримки внутрішньо переміщених осіб взагалі не є принципом функціонування бюджетної системи в Україні, а «розрив» між локальними особливостями потреб таких осіб і розпорядженням фінансовими ресурсами на їх задоволення на рівні центрального уряду погіршує як якість надання публічних послуг внутрішньо переміщеним особам, так і рівень фінансування їх потреб, зумовлених конфліктом (житло та інші побутові потреби, відновлення фінансового стану тощо);

структурним принципом, порушення якого є найзначущими, є принцип збалансованості: по-перше, обсяг необхідних бюджетних витрат як на рівні центрального уряду, так і на рівні місцевого самоврядування за умов конфлікту та пост-конфліктного відновлення суттєво зростає, тоді як база доходів бюджету, як правило, виснажена внаслідок бойових дій, анексії, окупації;

з іншого боку, за цих обставин дуже важко дотримуватися соціальних стандартів, оскільки збільшуються витрати на непридатанні мирному часу цілі – військові заклади, утримання армії, військову логістику та ін.

Що стосується процедурних принципів бюджетної системи України (табл. 1.2), то тут ситуація щодо відповідності їх положенням належного врядування є дещо кращою, однак можливості реалізації за умов конфлікту та пост-конфліктного відновлення є різними.

Таблиця 1.2

Процедурні принципи бюджетної системи України в контексті принципів належного врядування

Принципи бюджетної системи України	Характеристика їх співвідношення з принципами належного врядування
принцип повноти – до складу бюджетів підлягають включенню всі надходження бюджетів та витрати бюджетів, що здійснюються відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади та місцевого самоврядування	як і частина попередніх принципів бюджетної системи України є очевидним, а отже має базовий характер безвідносно ступеня розвитку бюджетних відносин в економічній системі
принцип цільового використання бюджетних коштів – бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями та бюджетними асигнуваннями	ці принципи певною мірою відображають принцип обачності у публічних фінансах, однак не розкривають його повністю, оскільки не конкретизують процедур забезпечення всієї повноти обачного розпорядження публічними фінансами (цільовий характер не обов'язково означатиме належну обережність у формуванні доходів, використанні ресурсів на реалізацію проектів, залучення кредитних ресурсів, а зміст принципу обґрунтованості в Бюджетному кодексі України взагалі містить положення ймовірнісного характеру)
принцип обґрунтованості – бюджет формується на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку України та розрахунках надходжень бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил	
принцип ефективності та результативності – при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення	Є більш конкретизованим за змістом, ніж формулювання в принципах належного врядування ООН та Ради Європи, однак є суперечливим за економічною суттю в аспектах залучення мінімального обсягу

Продовження таблиці 1.2

якісного надання гарантованих владою послуг, при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів	ресурсів для досягнення максимальних цілей, що буває неможливим
принцип справедливості і неупередженості – бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами	Відповідає принципу рівності та урахування інтересів, визначеному в рамках положень про належне врядування ООН
принцип публічності та прозорості - інформування громадськості з питань складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням державного бюджету та місцевих бюджетів	Чітко співвідноситься із відповідними принципами належного врядування, визначеними ООН та Радою Європи

За умов конфлікту і пост-конфліктного відновлення реалізація зазначених принципів має певну специфіку, яку можна сформулювати у наступних положеннях:

фінансування витрат як оборонного характеру (окрім, звичайно, оборонного замовлення), яке по суті покладається на державу як інститут управління суспільством може здійснюватися з використанням механізмів державно-приватного партнерства (волонтерство, в т.ч. краудфандинг у купівлі зброї, засобів індивідуального захисту тощо), так і соціального характеру (благодійність у соціальній допомозі постраждалим від конфлікту у формах матеріальної допомоги, фінансування відновлення пошкодженого або зруйнованого житла тощо), що визначає неможливість точного вимірювання доходів і витрат на цілі, які по суті мають фінансуватися з бюджету, в т.ч. і на виключній основі (це, наприклад, стосується зброї);

раціональне фінансування оборонної політики і пост-конфліктного відновлення потребує особливої уваги до дотримання принципів цільового характеру видатків, обачності та специфічні обмеження на принцип публічності та прозорості; при цьому якщо значення перших двох принципів обумовлено необхідністю здійснювати фінансування в ситуації обмеженості ресурсів

внаслідок конфлікту, то обмеження принципу публічності і прозорості означає нерозголошення інформації про оборонні витрати зі стратегічними та тактичними цілями та міркуваннями військових переваг, однак це зовсім не означає, що такі витрати взагалі не мають бути підзвітними – при належному рівні допуску їх мають аналізувати інститути державного фінансового контролю;

досить важко реалізувати і принцип результативності та ефективності – по-перше, уявлення про національні стандарти соціального забезпечення, адміністративних послуг можуть суттєво змінюватися в залежності від стадії конфлікту та його наслідків – забезпечити високий рівень соціального захисту, медичної допомоги, освіти тощо за умов конфлікту або з урахуванням скорочення фінансових ресурсів та втрат інфраструктури після нього – практично неможливо; з іншого боку, погіршення керованості ситуації, яке супроводжує конфлікт не гарантує ефективності та результативності бюджетних витрат.

Підсумовуючи сказане, слід зробити висновок, що, по-перше, конфліктні ситуації накладають значні обмеження на реалізацію як базових структурних та процедурних принципів управління публічними фінансами, так і на т.зв. просунуті принципи, які відповідають сучасним тенденціям удосконалення державного управління та місцевого самоврядування. Це означає об'єктивну необхідність взяття до уваги конфліктних та пост-конфліктних обставин при оцінці змісту державного управління та місцевого самоврядування. Крім того, слід розуміти, що субсидіарність як базовий концепт адміністративної та фіскальної децентралізації за умова конфлікту втрачає велику частину своїх переваг, тому її реалізація за умов конфлікту може бути виправдана лише політичними міркуваннями, далекими від економічної доцільності концентрації процесів акумулювання і контролю за розподілом фінансових ресурсів. З іншого боку, якщо децентралізація знищить або нівелює вплив суперечностей в системі «центр – регіони», то її реалізація дозволить збільшити фінансову і політичну відповідальність обох полюсів цієї системи, хоча й вимагатиме посилення контролю за дотриманням принципів обачності, прозорості, цільового характеру та результативності бюджетної політики.

Що стосується механізму управління публічними фінансами, загальновідомим є розуміння управління публічними фінансами як складовою частиною загальної системи управління соціально-економічними процесами в країні.

До основних компонентів управлінської системи належать:

- суб'єкт управління, тобто джерело керуючого впливу, той, хто управляє, виконує функції керівництва і впливає на об'єкт з метою переведення його у новий стан;
- об'єкт управління, тобто те, на що спрямовано керуючий вплив суб'єкта; що функціонує під цим впливом;
- керуючий вплив, тобто комплекс цілеспрямованих і організуючих команд, заходів, прийомів, методів, за допомогою яких здійснюється вплив на об'єкт і досягаються реальні зміни у ньому;
- зворотні зв'язки, тобто інформація для суб'єкта про результативність керуючого впливу та зміни в об'єкті.

Таким чином, управління публічними фінансами об'єднує сукупність прийомів і методів цілеспрямованого впливу з боку суб'єктів стратегічного та оперативного управління на об'єкт управління (державний і місцеві бюджети, кошти головних розпорядників бюджетних коштів,) для досягнення поставлених цілей. Система управління публічними фінансами може бути представлена наступним чином (табл.1.3)

Таблиця 1.3

Складові системи управління публічними фінансами

Система управління публічними фінансами				
поняття та принципи управління публічними фінансами	нормативно-правова база управління публічними фінансами в Україні	міжнародні правові акти у сфері публічних фінансів	органи управління публічними фінансами	інформаційне забезпечення управління публічними фінансами

Джерело: укладено автором

При цьому керуючий вплив на об'єкти управління досягається на основі використання таких методів управління, як фінансове прогнозування, фінансове планування, фінансове регулювання, фінансовий контроль тощо.

Основними інструментами управління різних складових публічних фінансів є податки (збори, платежі), позики, дозвільна система, бюджетні асигнування, міжбюджетні трансферти, кредитування, бюджетування, емісії, державні запозичення тощо.

В механізмі управління публічними фінансами важливе місце посідають різноманітні фінансово-кредитні інструменти (табл. 1.4)

Таблиця 1.4

Фінансово-кредитні інструменти управління публічними фінансами

Фінансово-кредитні інструменти управління публічними фінансами	Облігаційні позики
	Банківські кредити
	Місцеві гарантії
	Кредити міжнародних фінансових організацій
	Револьверний фонд
	Краудфандинг

Джерело: укладено автором

Умови воєнного стану впливають на всі складові системи управління публічними фінансами: від зміни нормативно-правової бази до уточнення функцій органів управління публічними фінансами й інформаційного забезпечення всіх процесів.

Військове вторгнення 24 лютого 2022 року Російської Федерації на територію України та подальше розгортання бойових дій завдали серйозного удару українській економіці, що безумовно відобразилося на стані публічних фінансів загалом і виконанні бюджетних показників поточного року, зокрема. Урядом негайно були вжиті першочергові заходи щодо переорієнтування бюджету країни на військові цілі та здійснення найнеобхідніших соціальних видатків, спрямованих на підтримку життєдіяльності населення. Здійснення інших видатків, у тому числі капітальних було тимчасово призупинене.

1.3 Визначення перспективних напрямів удосконалення управління публічними фінансами

Сучасний етап розвитку національної фінансової системи характеризується сукупністю чинників зовнішнього й внутрішнього впливу, що мають ураховуватися державою при формуванні й реалізації стратегії її соціально-економічного розвитку. Процеси євроінтеграційного спрямування, що відбуваються нині в Україні, зумовили необхідність реформування сфери публічних фінансів. Система управління публічними фінансами в Україні, які виступають фундаментальною складовою фінансової системи в цілому, слугує основою забезпечення стабільного розвитку країни й гарантованого виконання, насамперед, соціальних зобов'язань перед громадянами. Однак, на сьогодні рівень управління публічними фінансами в країні не забезпечує можливості для стрімкого реформування усіх важливих сфер життєдіяльності суспільства, що актуалізує обрану тему дослідження. Публічні фінанси, що представляють собою сукупність економічних відносин, пов'язаних із формуванням, розподілом та використанням централізованих фондів фінансових ресурсів на рівні держави з метою задоволення суспільних інтересів, відіграють роль забезпечувальної сфери, від ефективності управління якою залежить результативність усієї управлінської діяльності держави. У цьому контексті постає завдання з підвищення ефективності дії механізму управління державними фінансами, заснованого на гармонійному поєднанні правового, ресурсного, нормативно-методичного, наукового, технічного, інформаційного забезпечення такого управління. Система публічних фінансів в Україні має розгалужену структуру, яка відповідно до національного законодавства, а саме Закону України «Про відкритість використання публічних коштів», включає: кошти державного бюджету та місцевих бюджетів, кредитні ресурси, надані під державні та місцеві гарантії; кошти Національного банку України, державних банків, державних цільових фондів, Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування; кошти суб'єктів господарювання

державної та комунальної власності, отримані ними від їхньої господарської діяльності.

З метою визначення основних напрямів вдосконалення системи управління публічними фінансами в Україні доцільно, перш за все, виокремити ключові проблеми у даній сфері. Так, основними проблемами управління публічними фінансами в країні є невпорядкованість управлінських відносин в сфері публічних фінансів, зокрема відсутність єдиного інституційного простору нормативно-правового забезпечення управління публічними фінансами; дублювання повноважень серед інститутів державної влади; високий рівень корупції; відсутність довгострокового бюджетного планування; слабкий громадський контроль за ефективністю витрачання бюджетних коштів; розбалансованість системи публічних фінансів та високі показники бюджетного дефіциту й державного боргу. Це, у свою чергу, потребує формування принципово нових підходів до використання коштів публічних фондів та перегляду розподілу функцій між органами публічної влади. Про нагальну потребу вдосконалення механізму управління публічними фінансами в контексті євроінтеграції України свідчать звіти про результати контрольно-перевірочної роботи Державної аудиторської служби України та Рахункової палати України. Найбільш характерними видами неефективного управління публічними коштами та майном є такі:

- неефективне використання бюджетних коштів через недоліки в плануванні або відсутність обґрунтованого прогнозування та планування;
- втрати бюджету внаслідок прийняття необґрунтованих управлінських рішень;
- неефективне використання коштів шляхом тривалого їх утримання без використання на реєстраційних рахунках розпорядників бюджетних коштів та на поточних рахунках підвідомчих організацій;
- неефективне використання коштів державного бюджету внаслідок фінансування заходів, що не належать до пріоритетних;
- збитки, завдані державі від неефективного управління матеріальними

цінностями державного резерву тощо;

- неотримання у дохід бюджету дивідендів за акціями, що належать державі та відсутність кардинальних кроків із зміни таких ситуацій;
- неузгодженість нормативно-правових актів, що призводить до втрат бюджетних надходжень;
- необґрунтоване надання пільг на відстрочення та розстрочку платежів до бюджету [21].

Тому, одним із шляхів вирішення вищезазначених проблем є впровадження та реалізація державної політики, яка забезпечить ефективне формування, використання та перерозподіл публічних фінансів. Державна фінансова політика повинна стати дієвим інструментом регулювання соціально-економічних процесів суспільства та виступити основним важелем впливу на реалізацію сучасних системних економічних реформ в Україні, особливо в умовах європейської інтеграції. В рамках такої політики була розроблена Стратегія розвитку системи управління публічними фінансами України, яка буде сприяти удосконаленню управлінських взаємовідносин суб'єктів, відповідальних за перерозподіл публічних фінансів у довгостроковій перспективі.

Основою для розробки такої Стратегії стало Розпорядження кабінету міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1805-р «Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022-2025 роки та плану заходів з її реалізації» [22]. Ця Стратегія розроблена з урахуванням оцінки методології Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA), а також рекомендацій експертів Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA), технічної місії Міжнародного валютного фонду та висновків Рахункової палати відповідно до європейських стандартів належного адміністрування з питань трансформації системи органів державного управління.

Серед основних проблем, які обумовили прийняття цієї Стратегії, названо:

- відсутність цілісної системи стратегічного планування, слабкий зв'язок між стратегічним плануванням, бюджетним плануванням і плануванням державних інвестицій;

- відсутність повноцінного впровадження середньострокового бюджетного планування;

- неналежна якість бюджетного планування з боку головних розпорядників бюджетних коштів, що призводить до частих перерозподілів цих коштів та їх неефективного використання;

- недосконале управління ліквідністю єдиного казначейського рахунка та валютних рахунків державного бюджету в процесі виконання державного бюджету;

- відсутність чіткого розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

- недостатня прозорість та підзвітність щодо використання коштів місцевих бюджетів;

- формальний підхід розробників нормативно-правових актів до здійснення фінансово-економічних розрахунків впливу виконання актів на надходження та втрати державного та/або місцевих бюджетів;

- обмежена кадрова спроможність щодо реалізації реформи на центральному та місцевому рівні;

- недостатня інституційна і управлінська підзвітність у сфері управління державними фінансами [22]

Метою цієї Стратегії є побудова сучасної, стійкої та ефективної системи управління державними фінансами, спрямованої на забезпечення збереження фінансової стабільності держави та створення умов для сталого зростання соціально-інклюзивної економіки через підвищення результативності мобілізації та витрачання державних коштів. Результатом її реалізації повинна стати більш ефективна система управління державними фінансами, яка разом з реформованою системою державного управління сприятиме сталому соціально-економічному розвитку держави, конкурентоспроможності економіки та динамічній інтеграції України в міжнародні ринки, зокрема в спільний ринок держав - членів ЄС.

Досягнення цієї мети передбачається за такими стратегічними цілями (табл 1.5):

Таблиця 1.5

Цілі Стратегії реформування системи управління державними фінансами
на 2022-2025 роки

Стратегічні цілі	дотримання загальної бюджетно-податкової дисципліни у середньостроковій перспективі
	підвищення ефективності розподілу ресурсів на рівні формування державної політики
	забезпечення ефективного виконання державного та місцевих бюджетів
	підвищення рівня прозорості та підзвітності в управлінні державними фінансами
	розвиток управління людськими ресурсами у сфері державних фінансів

Джерело: укладено автором на основі [22]

Зазначимо, що дана Стратегія зосереджена на підвищенні ефективності управління державними фінансами, які є лише частиною публічних фінансів. Дана Стратегія має бути доповнена рекомендаціями щодо підвищення управління й іншими складовими публічних фінансів, а саме підприємств державної та комунальної форм власності, державних банків, державних цільових фондів тощо. Необхідно привести у відповідність до європейських стандартів нормативно-правову базу, що сприятиме здійсненню ефективного перерозподілу бюджетних коштів, підвищить стандарти корпоративного управління державними банками та сформує єдиний простір регулювання управлінських процедур в сфері публічних фінансів.

Підвищення ефективності управління публічними фінансами нерозривно пов'язане з рівнем організації загального державного управління. При цьому зменшення ризиків для публічних фінансів можливе лише за умов забезпечення максимальної прозорості всіх етапів формування, перерозподілу і використання публічних коштів. Погоджуємося з думкою Н.Д. Маслій і М.А. Дем'янчук, які наголошують на важливості практичної реалізації положень кодексів найкращої практики МВФ і ОЕСР щодо практики забезпечення ефективності та транспарентності бюджетного процесу [1, с.231].

Важливим напрямом удосконалення управління публічними фінансами

може стати ризик-орієнтований підхід, при якому велика увага приділяється своєчасному і глибокому виявленню ризиків публічних фінансів, що дозволяє своєчасно відреагувати на сформовані ними загрози. За визначенням Н.Д. Маслій, ризики публічних фінансів представляють собою сукупність можливих наслідків рішень і заходів соціально-економічної політики органів загального державного управління на центральному, регіональному та місцевому рівнях, яка зумовлює збільшення їх потенційних фінансових зобов'язань (за законом або договором, під впливом громадськості або заінтересованих груп) і можливих бюджетних видатків поточного та майбутнього періодів [1, с.228]. Додамо, що для інших складових публічних фінансів, зокрема державних банків та НБУ, загрозу фінансових збитків створюють різні інші види ризиків (кредитний, валютний, процентний, політичний тощо). Для державних та комунальних підприємств ризики генеруються під впливом мінливого ринкового середовища, державного регулювання або непередбачуваний подій на кшталт воєнних дій. Отже, для суб'єктів господарювання зростає значущість аналізу та прогнозування різноманітних внутрішніх і зовнішніх ризиків з метою розробки заходів з їх мінімізації.

Для бюджетної сфери для оцінки чутливості балансу бюджету до змін в економіці можна запропонувати використання низки індикаторів (табл.1.6)

Таблиця 1.6

Індикатори оцінки постійної фіскальної політики

Індикатори доходів бюджету	Індикатори видатків бюджету
Частка прямих податків у доходах домогосподарств	Видатки бюджетів різних рівнів (у % ВВП)
Внески з обов'язкового соціального страхування як частка заробітної плати	
Непрямі податки як частка обсягів приватного поживання	Виплати по безробіттю у розрахунку на 1 безробітного
Інші доходи як частка ВВП	

Джерело: [1, с.230]

Вибір індикаторів дозволяє оцінити фіскальну політику за двома основними напрямками, а саме виявити поточні та майбутні зміни у фіскальній політиці, а також оцінити чутливість показників балансу бюджету до

економічних коливань.

До важливих умов зниження ризиків невиконання поточних бюджетів України різного рівня слід віднести також практичну реалізацію положень кодексів найкращої практики МВФ і ОЕСР, які без сумніву сприятимуть підвищенню ефективності й транспарентності бюджетного процесу цілому.

Інструментами мінімізації ризиків для публічних фінансів може бути розробка і втілення планів консолідації – комплексу заходів, спрямованих на скорочення бюджетного дефіциту та державного боргу, вдосконалення структури боргових платежів і зменшення видатків з обслуговування боргу. Як зазначає Н.Д.Маслій, досвід складання й реалізації таких планів мають уряди країн з розвинутою економікою [1, с. 232].

Особливості воєнного часу вимагають внесення змін до бюджетної політики уряду взагалі. За допомогою змін у фінансуванні бюджетних програм Мінфін ініціював системні реформи у цілому ряді галузей, наприклад, освіта та наука, охорона здоров'я та соціальна сфера. При розробці проекту держбюджету на 2024 рік Мінфін керувався наступними принципами (таблиця 1.7):

Таблиця 1.7

Принципи бюджетної політики України у воєнний час

Принципи бюджетної політики уряду у воєнний час			
Реалістичний	Прозорий	З чітко визначеними пріоритетами	Розрахований на майбутнє зростання
Уряд не надуває і не приховує доходи. Всі видатки мають бути підтверджені доходами. Це запорука збалансованості бюджету. Бюджетні доходи відображають те, які надходження реально зможе забезпечити наступного року економіка без тотального підвищення податків	Прогноз доходів бюджету має бути перевірений та підтверджений незалежними експертами та представниками громадянського суспільства. Це робить процес бюджетування справді прозорим	Уряд відмовився від хибної практики розпорошування бюджетних коштів на сотні програм, коли жодна не отримувала належного фінансування. Визначено конкретні сфери пріоритетної уваги та фінансування – обороноздатність, соціальні стандарти, освіта, охорона здоров'я, дипломатія, АПК, Дорожній фонд, енергоефективність	Уряд перейшов на середньострокове публічне планування бюджету. Основні бюджетні параметри розраховані на найближчі три роки з прогнозом на поступове зростання і відновлення економіки

Джерело: складено за даними [23]

Отже, реалістичність і прозорість бюджетної політики, чітке визначення пріоритетів, перехід до середньострокового публічного планування бюджету з прогнозом на поступове зростання і відновлення економіки дозволять покращити управління публічними фінансами у воєнний час і в період повоєнного відновлення економіки.

Ще однією проблемою системи управління публічними фінансами в Україні, що певною мірою породжує вищезазначені проблеми, є низький рівень її інформатизації та автоматизації. Інформатизація має об'єднати у собі всі існуючі в країні інформаційні засоби забезпечення управління публічними фінансами. Відтак, одним із напрямів удосконалення системи управління публічними фінансами в Україні може стати створення автоматизованої інформаційної системи управління публічними фінансами, що буде включати три взаємозалежні рівні, а саме муніципальний, регіональний та загальнодержавний рівні. Це забезпечить єдність інформаційної підтримки, безперебійний обмін необхідною інформацією між різними рівнями публічного управління; підвищить рівень автоматизації функцій органів управління публічними фінансами; дозволить надавати швидкий та ефективний доступ до фінансових даних та сприяти таким чином зміцненню державного фінансового контролю; підвищить прозорість та підзвітність бюджетного процесу на більш високий рівень, прискорить урядові операції в цілому. Все це сприятиме зменшенню ризиків для публічних фінансів.

Таким чином, система управління публічними фінансами в країні має відповідати вимогам сьогодення та включати такі базові принципи, як прозорість діяльності, стабільність й довгострокова стійкість бюджету, ефективна та справедлива система міжбюджетних відносин, консолідація бюджету та бюджетного процесу, бюджетування, орієнтоване на результат. Удосконалення системи управління публічними фінансами в Україні передбачає здійснення таких першочергових завдань: дотримання стратегій та планів органів публічної влади, бюджетних цільових програм; впровадження новітніх інноваційних технологій із використанням сучасних підходів й методів реалізації поставлених

цілей та завдань; упровадження інтегрованої інформаційної системи фінансового управління.

Розглянуті теоретичні засади сутності та принципів управління публічними фінансами дозволяють сформулювати основні напрями удосконалення управління ними.

Ключовими напрямами розвитку сфери публічних фінансів в Україні повинні стати:

1) формування повноцінних місцевих фінансів на основі фіскальної децентралізації та, головне, розширення фінансових повноважень місцевих органів влади й управління;

2) подальше підвищення транспарентності державних і місцевих фінансів та забезпечення ширшої участі громадян у визначенні бюджетних пріоритетів, зокрема на основі загальнодержавних і місцевих референдумів;

3) уточнення ролі публічних фінансів у реалізації функцій держави.

Удосконалення механізму управління публічними фінансами пропонуємо здійснювати за наступними напрямами:

– нормативно-правовий (вдосконалення законодавчої бази, розробка норм, стандартів, рекомендацій, методологій);

– інституційний (модернізація інституційних структур у сфері публічних фінансів);

– технологічний (забезпечення ефективного функціонування існуючих та подальша розробка інформаційних систем, модулів, сервісів для управління публічними фінансами);

– організаційний (проведення заходів, спрямованих на підвищення кваліфікації працівників сфери управління публічними фінансами та фінансової обізнаності населення).

Список використаних джерел

1. Маслій Н.Д. Фінанси публічного сектору: українські реалії та світовий досвід: навчальний посібник. Н.Д. Маслій, М.А. Демянчук. Одеса. Астропринт. 2022. 384с.

2. Опарін В.М., Федосов В.М., Юхименко П.І. Публічні фінанси: генеза, теоретичні колізії та практична концептуалізація. *Фінанси України*. 2017. №2.
3. Карлін М. І. Місцеві платежі в системі публічних фінансів України. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»*. 2015. Вип. 28. 163 с.
4. Куценко Т.Ф. Публічні фінанси в Україні: зміст та структура з урахуванням сучасних тенденцій розвитку. *Економіка та держава*. 2016. №6. С.62-66.
5. Молдован О.О. Модернізація системи публічних фінансів та запровадження нової моделі управління. *Стратегічні пріоритети*. 2014. №2. С.35- 42.
6. Швайко М. Л. Розвиток публічних фінансів України у сучасних умовах. *Ефективна економіка*. 2019. № 11. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=7441> (дата звернення: 13.01.2021)
7. Бойко С. Публічні фінанси у контексті генези та еволюції понятійно-категоріального апарату фінансової науки. *Економіст*. 2015. № 10. С. 31–35.
8. Воронова Л. К. Фінансове право України: підручник. Київ : Прецедент: Моя книга, 2006. 448 с.
9. Длугопольський О. В. Суспільний сектор економіки і публічні фінанси в епоху глобальних трансформацій: монографія. Тернопіль: Екон. думка: ТНЕУ, 2011. 632 с.
10. Дяченко С.А. Публічні, державні та місцеві фінанси: співвідношення понять. *Держава та регіони*. 2018. №4(64). С. 59-52 URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/4_2018/13.pdf (дата звернення 26.05.2021)
11. Корецька С.О. Аналіз категоріального апарату публічних фінансів. *Інвестиції, практика та досвід*. 2011. № 19. С. 25–27.
12. Луніна І.О., Бондарук Т.Г. Публічні фінанси та міжбюджетні відносини: навч. посіб. Київ: ДП «Інформ.- аналіт. агентство», 2019. 304 с.

13. Нечай А.А. Правові проблеми регулювання публічних видатків у державі. URL: <http://mego.info> (дата звернення 26.05.2021)
14. Орлюк О. П. Фінансове право: Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2010. 808 с.
15. Тропіна В. Б. До питання про публічні фінанси. *Фінанси України*. 2009. № 12. С. 28–34.
16. Хомутенко А.В. Прагматика та семантика термінів фінансової науки «суспільні фінанси», «публічні фінанси» та «державні фінанси». *Фінанси України*. 2017. №1. С.111-126. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu_2017_1_9 (дата звернення 26.05.2021)
17. Федірко Н.В., Сіренко Я.С. Глобальні та національні виклики трансформації публічних фінансів в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. №24. С.83-91.
18. Пирожкова Ю.В. Публічні фінанси: пошук оптимальної моделі правового регулювання в умовах подолання пандемії COVID-19. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. № 1. 2020. С.166-172
19. Про відкритість використання публічних коштів: закон України від 11.02.2015р. № 183-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/183-19> (дата звернення 26.05.2021)
20. Прутська О.О. Зміст та структура публічних фінансів: теоретичний аспект. *Приазовський економічний вісник*. 2021. №3 (26). С.131-135. URL: <http://rev.kpu.zp.ua/vypusk-3-26>
21. Звіт про результати аудиту ефективності діяльності Державної фіскальної служби України, Державної податкової служби України та Державної митної служби України URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2020/34-3_2020/Zvit_34-3_2020.pdf
22. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022-2025 роки та плану заходів з її реалізації: Розпорядж. Каб. Міністрів України від 29.12.2021 р. № 1805-р.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-2021-p#Text> (дата звернення: 23.05.2024)

23. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://www.mof.gov.ua/uk/budget-policy> (дата звернення: 23.05.2024)