



Ефективна економіка № 12, 2017

УДК 336.13/.14

К. Є. Мойсеєнко,

*канд. екон. наук, старший науковий співробітник НДС,
Донбаська державна машинобудівна академія (м. Краматорськ)*

ПРИНЦИПИ УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ ЗА УМОВ ПОСТ-КОНФЛІКТНОГО ВІДНОВЛЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

К. Е. Moysienko,

*Senior Research Fellow
Donbas State Engineering Academy (Kramatorsk)*

THE PRINCIPLES OF PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT IN THE CONDITIONS OF POST-CONFLICT RECOVERY OF NATIONAL ECONOMY

В статті з метою концептуалізації принципів управління публічними фінансами в ході функціонування національної економіки за умов конфлікту та пост-конфліктного відновлення наведено авторське тлумачення принципів належного врядування ООН та Ради Європи в прикладенні до публічних фінансів, здійснено аналіз відповідності принципів функціонування бюджетної системи України цим принципам, визначено обмеження їх реалізації за умов конфлікту та пост-конфліктного відновлення. Обґрунтовано, що низка структурних та процедурних принципів, серед яких принципи бюджетної єдності, повноти та субсидіарності порушуються, в той же час підвищується значущість принципів цільового характеру та обачності підвищується, а можливість реалізації принципів прозорості, результативності, збалансованості та ін. є ситуативно обумовленою.

In the article with the purpose of conceptualization of the principles of management of public finance during functioning of national economy in the conditions of the conflict and post-conflict recovery the author's vision of the principles of good governance of the UN and Council of Europe is given as well as compliance of the principles of functioning of the budgetary system of Ukraine to the specified provisions is analyzed, restrictions of their realization in the conditions of the conflict and post-conflict restoration are described. It is proved also that a number of the structural and procedural principles among which the principles of the budgetary unity, completeness and subsidiarity, is broken; at the same time the importance of the principles of special-purpose character and prudence increases, and a possibility of realization of the principles of transparency, effectiveness, balancing, etc. is caused by a situation.

Ключові слова: *принципи, управління публічними фінансами, конфлікт, пост-конфліктна ситуація, належне врядування, бюджетна система України.*

Keywords: *principles, public financial management, conflict, post-conflict, good governance, budgetary system of Ukraine.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Результативність управління публічними фінансами є, з одного боку, передумовою належного виконання інститутами влади власних функцій в економіці і в суспільстві в цілому, а з іншого – ознакою відповідності архітектури творення і реалізації політики цих інститутів й архітектури фінансової системи ситуативним умовам розвитку національної економіки. Особливої значущості це твердження набуває у випадках, коли соціально-економічна система певної країни стикається із загрозами цілісності і нормальній життєдіяльності, пов'язаними із проявом суперечностей у внутрішньому середовищі і зовнішньому оточенні.

Починаючи з 2013 р., Україна опинилася в ситуації, коли внутрішньополітичний конфлікт ускладнився агресією з боку Російської Федерації, що призвело до втрати контролю за частиною території, людських жертв, руйнування інфраструктури. Це, в свою чергу, мало наслідком неможливість повною мірою забезпечувати функціонування фінансів, соціального захисту та інших різновидів соціально-економічних відносин між невідконтрольними територіями та іншою частиною країни. Крім того, в ході протидії військово-політичному тиску, запобігання подальшому територіальному поширенню конфлікту і ліквідації його наслідків на звільнених територіях змінилися як структурні параметри національної економіки, так і принципи та пріоритети владної

політики. В той же час, залишається відкритим питання релевантності останніх викликів сьогодення, оскільки, з одного боку, будь-яка децентралізація як владних повноважень, так і публічних фінансів за умов конфлікту зменшують сконцентрованість ресурсів у протидії загрозам, а з іншого – збільшення самостійності місцевої ланки управління в країні підвищує її відповідальність за життя громад і не дозволяє перекласти відповідальність за невдачі владноуправлінської діяльності на центральний уряд.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання принципів управління публічними фінансами на загальнонаціональному та місцевому рівнях привертають все більшої уваги як з боку вітчизняних (Єфименко Т. [1], Кириленко О. [2], Клімова С. [3, 4] та ін.), так і зарубіжних (Andrews M. [5], Fritz V. [6], Diamond J. [7], Allen R. [8], Le Minh T. [9] тощо) дослідників. Разом з тим, більшість таких досліджень присвячено питанням удосконалення системи управління публічними фінансами як такої в контексті загальних тенденцій по раціоналізації державної та місцевої політики, демократизації державного управління та місцевого самоврядування, підвищенню ефективності управління публічними фінансовими ресурсами. В той же час специфічний аспект впливу на інституційну архітектуру і методологію управління публічними фінансами з боку необхідності розв’язання конфліктів, передусім, тих, які дійшли до стадії озброєного протистояння, залишається слабо висвітленим.

Мета дослідження. Метою статті виступає концептуалізація принципів управління публічними фінансами в ході функціонування національної економіки за умов конфлікту та пост-конфліктного відновлення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Загальноприйнятою основою сучасного трактування загальних принципів управління публічними фінансами за умов сьогодення в більшості підходів виступають принципи належного врядування (*good governance*) [10, 11]. 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 [11]:

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;

ризики 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.

Таблиця 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
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 неприбутанні мирному часу цілі – військові заклади, утримання армії, військову логістику та ін.

Що стосується процедурних принципів бюджетної системи України (табл. 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 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
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	(цільовий характер не обов’язково означатиме належну обережність у формуванні доходів, використанні ресурсів на реалізацію проєктів, залучення кредитних ресурсів, а зміст принципу обґрунтованості в Бюджетному кодексі України взагалі містить положення ймовірнісного характеру)
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 якісного надання гарантованих владою послуг, при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів	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 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.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.

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.

Подальшої уваги у зв’язку з цим потребує опис змісту інституційної архітектури системи публічних фінансів за умов конфлікту та пост-конфлікту з метою виявлення передумов і обмежень на шляху реалізації зазначених принципів.

Література.

1. Удосконалення управління державними фінансами та реформування податкової системи України / За ред. Т. І. Єфименко. – К. : ДННУ «Акад. фін. управління», 2015. – 446 с.

2. Кириленко О. Демократизація участі громадян у регіональному управлінні / О. Кириленко, О. Кириленко // Журнал європейської економіки. – 2016. – Т. 15, № 1. – С. 121-138.

3. Клімова С. Інструментальна концепція законодавства про публічні фінанси / С. Клімова // Підприємництво, господарство і право. – 2016. – № 8. – С. 110-114.

4. Клімова С. М. Фінансово-управлінські відносини: організаційно-правовий аспект [Електронний ресурс] / С. М. Клімова. // Теорія і практика правознавства. – 2016. – Вип. 2. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2016_2_10.

5. Andrews, M. (2013), The Limits of Institutional Reform in Development: Changing Rules for Realistic Solutions, Cambridge: Cambridge University Press.

6. Fritz, V., Hedger E., and Lopes A. (2011), Strengthening Public Financial Management in Post-conflict Countries, Washington DC: World Bank. URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTPREMNET/Resources/EP54.pdf> (<http://siteresources.worldbank.org/INTPREMNET/Resources/EP54.pdf>).

7. Diamond, J. (2013), Good Practice Note on Sequencing PFM Reforms. Washington, DC: International Monetary Fund.

8. Allen, R. (2009), The Challenge of Reforming Budgetary Institutions in Developing Countries, IMF Working Papers (Washington, DC: International Monetary Fund). URL: www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp0996.pdf (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp0996.pdf>).

9. Minh Le, T., Brumby, J. Rajaram, A., and Biletska, N. (2013), A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management, World Bank Working Paper, Washington DC: World Bank Policy Research Working Paper.

10. Governance for sustainable human development [Electronic resource] : UNDP policy document / United Nations Development Programme. – 1997. – January, URL: <http://magnet.undp.org/policy/default.htm>.

11. 12 Principles of Good Governance and European Label of Governance Excellence (ELoGE), URL: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles-and-elope> (<https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles-and-elope>).

References.

1. Yefimenko T. (2015), *Udoskonalennia upravlinnia derzhavnymy finansamy ta reformuvannia podatkovoi systemy Ukrainy* [Improvement of public financial management and reforming of tax system], Academy of financial management, Kyiv, Ukraine.

2. Kyrylenko, O. and Kyrylenko, O. (2016), “Democratization of participation of citizens in regional government”, *Zhurnal yevropeiskoi ekonomiky*, vol.15(1), pp. 121-138.

3. Klimova, S.M. (2016), “Tool concept of the legislation on public finance”, *Pidpryemnytstvo, hospodarstvo i pravo*, vol.8, pp. 110-114.

4. Klimova, S. (2016), “Financial administrative relations: organizational and legal aspects”, *Teoriia i praktyka pravoznavstva*, vol.2, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2016_2_10 (http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2016_2_10) (Accessed 20 Dec 2017).

5. Andrews, M. (2013), The Limits of Institutional Reform in Development: Changing Rules for Realistic Solutions, Cambridge University Press Cambridge, UK.

6. Fritz, V. Hedger E. and Lopes, A. (2011), Strengthening Public Financial Management in Post-conflict Countries, World Bank, available at: <http://siteresources.worldbank.org/INTPREMNET/Resources/EP54.pdf> (<http://siteresources.worldbank.org/INTPREMNET/Resources/EP54.pdf>) (Accessed 20 Dec 2017).

7. Diamond, J. (2013), Good Practice Note on Sequencing PFM Reforms, International Monetary, Fund Washington, DC.

8. Allen, R. (2009), The Challenge of Reforming Budgetary Institutions in Developing Countries, IMF Working Papers, available at: www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp0996.pdf (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp0996.pdf>) (Accessed 20 Dec 2017).

9. Minh Le, T. Brumby, J. Rajaram, A. and Biletska, N. (2013), A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management, World Bank Working Paper, Washington, DC.

10. United Nations Development Programme (1997), “Governance for sustainable human development”, available at: <http://magnet.undp.org/policy/default.htm> (Accessed 20 Dec 2017).

11. Council of Europe (2017), “12 Principles of Good Governance and European Label of Governance Excellence (ELoGE)”, available at: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles-and-elope> (<https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles-and-elope>) (Accessed 20 Dec 2017).

Стаття надійшла до редакції 20.12.2017 р.