

К. Бліщук

НОВІ ПІДХОДИ В УПРАВЛІННІ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ

Здійснено аналіз підходів до розуміння сутності публічних фінансів у науковій літературі та нормативно-правовій базі. Окреслено коло проблем, які існують у сфері управління публічними фінансами України. Запропоновано напрями підвищення ефективності управління публічними фінансами шляхом упровадження в життя державної політики, спрямованої на ефективне формування, використання і перерозподіл державних та місцевих фінансів. Обґрунтовано необхідність доповнення та розширення Стратегії реформування системи управління державними фінансами України.

Ключові слова: публічні фінанси, управління, державна політика, стратегія.

Негативні явища, які спостерігаються у всіх сферах українського суспільства, зумовлені не лише помилками та прорахунками в економіці держави, але й неефективністю управлінських дій у системі публічних фінансів. Послаблення державно-управлінських функцій та низька якість управлінських технологій, що реалізуються у фінансовій сфері, свідчать про те, що система державних фінансів потребує принципово нових підходів до використання фінансових ресурсів у напрямі їх раціонального розміщення та ефективного використання.

Оскільки Україна прагне стати повноцінним членом європейського суспільства на засадах демократизму та правової і соціально орієнтованої держави, то усі сфери її життєдіяльності повинні відповідати нормам та стандартам цивілізованого суспільства. І саме сфера публічних фінансів є тим сегментом у державі, який потребує нових управлінських підходів і пошуку нових шляхів покращення використання державних коштів. Ця проблема є актуальною і нагальною у сучасних реаліях, тому вимагає посиленої уваги та скоординованих зусиль як державних органів влади, так і науковців та фахівців із досліджуваного питання.

Публічні фінанси та підходи до їх управління є предметом дослідження спеціалістів як у сфері державного управління, так і в галузях фінансового, адміністративного та конституційного права. Так, у сфері державного управління працюють такі науковці, як: В. Авер'янов, В. Бакуменко, Ю. Битяк, Р. Войтович, В. Гарашук, С. Загороднюк, В. Іванова, І. Коліушко, М. Кучерявенко, В. Макаревич, Н. Плахотнюк, О. Романовський та багато інших. Еволюція і розвиток системи публічних фінансів, її поняття та система, а також особливості управління нею обговорюються такими дослідниками, як: Т. Бондарчук, М. Карлін, С. Ковальчук, В. Кравченко, С. Міщенко, С. Науменков, А. Нечай, В. Таран, Л. Фокша та інші.

У своїх наукових працях науковці ґрунтовно досліджують процеси, які відбуваються у сфері управління публічними фінансами. Проте, зважаючи на існування кризових явищ в українському суспільстві та існування проблем, пов'язаних із використанням фінансових ресурсів держави, існує потреба пошуку нових підходів, які відкриють можливості покращити управління публічними фінансами та вивести Українську державу на новий етап прогресивного розвитку.

Метою статті є окреслення проблем, які існують у сфері управління публічних фінансів та обґрунтування нових підходів в управлінні ними, а також аналіз підходів до розуміння сутності публічних фінансів.

Запорукою прогресивного розвитку будь-якої держави є ефективне використання фінансових ресурсів. Саме створення самодостатньої фінансової системи є ключовим завданням управлінських дій державних та місцевих органів влади і досягається шляхом ефективного управління публічними фінансами.

Управління публічними фінансами повинно забезпечувати утворення та розподіл публічних централізованих і децентралізованих фондів коштів, які є необхідними для виконання державою та органами місцевого самоврядування своїх функцій. Для обґрунтування підходів, на основі яких можна аналізувати ефективне управління публічними фінансами, потрібно, насамперед, визначитися із сутністю цього поняття, розглянувши підходи науковців до його трактування.

Найбільш загальне визначення можна знайти у Л. Фокші, де система публічних фінансів представлена як сукупність централізованих та децентралізованих фондів, які знаходяться в тісному взаємозв'язку, зберігаючи при цьому відносну самостійність [1]. Тут можуть виникати сумніви щодо достовірності цієї дефініції, адже існують публічні фонди, які не є об'єктом державного управління.

Узагальнене трактування подає і М. Карлін, який розуміє публічні фінанси як сукупність державних та місцевих фінансів, оскільки вони спільно використовуються населенням на державному чи місцевому рівнях [2]. На нашу думку, це надто спрощене розуміння публічних фінансів адже воно не враховує управлінських аспектів, які обов'язково повинні бути присутні в процесі формування, розподілу та використання публічних фінансів.

Деяко детальніше розглядає публічні фінанси А. Нечай, поділяючи їх на публічні фінанси держави, органів місцевого самоврядування та публічні фінанси суспільного призначення [3]. У схожому контексті подають свою думку С. Вдовенко та Ю. Шульга, які визначають публічні фонди грошових коштів держави, місцевого самоврядування та публічні фонди грошових коштів суспільного призначення [4].

Якщо у першому та другому випадку трактування публічних фінансів не викликає сумніву, то в третьому випадку фонди суспільного призначення доцільно розуміти як відмінні від державної та комунальної форми власності об'єкти, що нашою думкою на думку про приватний тип власності таких фондів. На нашу думку, це може викликати запитання та інколи суперечності й неоднозначність у поясненні сутності публічних фінансів як об'єкта державного управління.

Склад публічних фінансів визначається й у Законі України "Про відкритість використання публічних коштів", згідно з яким до публічних коштів належать:

- кошти державного бюджету України та місцевих бюджетів;
- кредитні ресурси, надані під державні та місцеві гарантії;
- кошти Національного банку та інших державних банків, державних цільових коштів, Пенсійного фонду та фондів загальнообов'язкового соціального страхування;
- кошти суб'єктів господарювання державної та комунальної власності, отримані ними від їхньої господарської діяльності [5].

Отже, в зазначеному вище законі прописано, що до публічних фінансів належать об'єкти не лише державної, але й комунальної власності. На нашу думку, в умовах здійснюваної в Україні децентралізації поняття комунальної власності повинно набути

умовно публічного спрямування внаслідок скорочення частки ВВП в процесі перерозподілу коштів державного бюджету та посилення ролі місцевих бюджетів.

Огляд наукової літератури та нормативно-правової бази дає підстави стверджувати, що в інформаційних джерелах відсутнє єдине розуміння сутності та складу публічних фінансів. Це унеможливує ефективне управління ними і створює проблеми в процесі реального розподілу та використання публічних коштів.

Проте не лише неоднозначне трактування сутності публічних фінансів є проблемою. В Україні склалася ситуація, коли внаслідок корупції, неналежного надання соціальних послуг населенню та неефективного управління спостерігається непрозоре використання публічних фінансів. Доцільно лише згадати той факт, що у 2008 – 2015 рр. дефіцит публічних фінансів зріс з 26 млрд грн до 169 млрд грн, що призвело до спірального зростання рівня боргового навантаження, адже чим більший і дорожчий борг, тим більше доводиться залучати нових боргів. Своєю чергою, це гальмує розвиток української економіки [6].

Не змінює ситуацію навіть той факт, що в 2016 р. ситуація дещо стабілізувалася порівняно з попереднім роком. Дефіцит державного бюджету України за підсумками 2016 р. становив 2,9% ВВП, що відповідає встановленим у програмі з Міжнародним валютним фондом граничному рівню. На думку О. Макарової, першого заступника міністра фінансів, дефіцит був у межах, передбачених у програмі співпраці з МВФ. Вона повідомила, що дефіцит державного бюджету в 2016 р. становив 70 млрд грн, що в 1,6 раза перевищує показник дефіциту за попередній рік на рівні 45 млрд грн, однак нижче встановленого граничного обсягу на рівні 83,694 млрд грн [7].

Отже, ситуація у сфері використання публічних і, зокрема, державних фінансів залишається нестабільною. Значний дефіцит бюджету зумовлений відсутністю жорстких бюджетних правил, які діють у розвинутих країнах ЄС, та зловживаннями з боку тих, хто має доступ до використання бюджетних коштів.

Загалом, аналіз управління публічними фінансами в Україні дає змогу виявити такі основні проблеми, які існують у цій сфері:

- значна неструктурованість та нечіткість нормативно-правової бази дає можливість посадовцям та іншим суб'єктам, відповідальним за перерозподіл державних коштів, зловживати у процесі виконання своїх обов'язків та повноважень;
- в країні відсутній єдиний простір адміністративно-правового регулювання управління публічними фінансами;
- бюджетне адміністрування як важливий аспект використання бюджетних коштів потребує чіткої регламентації на законодавчому рівні;
- норми, які визначають процедури щодо розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів, часто потребують удосконалення та приведення у відповідність із сучасними вимогами та євроінтеграційними прагненнями України.

Поряд із розглянутими, вважаємо, що основними проблемами є неупорядкованість управлінських відносин у сфері публічних фінансів, дублювання повноважень владних інституцій, бюрократизм та корупція, що дає підставу стверджувати про нагальну необхідність формування нових підходів до використання коштів публічних фондів та оптимального розподілу функцій між органами влади.

Питання покращення управління публічними фінансами завжди було актуальним не лише в Україні, але й в інших країнах – насамперед це стосується країн, що перебувають на шляху економічного розвитку. Відповідно до цього, авторитетні світові організації

здійснюють дослідження, на основі яких пропонують своє бачення ситуації та шляхи її поліпшення. Так, на основі кількісного аналізу конкретних східно- та центральноєвропейських країн Всесвітнім банком зроблено висновок, що економічне зростання в державі можна пришвидшити шляхом скорочення дефіциту бюджету, підвищення ефективності здійснення державних видатків та ширшого використання податків, які мають стимулювальну та регулювальну, а не суто фіскальну функції.

Очевидно, що на основі цих висновків можна запропонувати такі напрями підвищення ефективності управління публічними фінансами в Україні:

– впровадження в життя державної політики, спрямованої на скорочення бюджетного дефіциту, та ефективне формування, використання і перерозподіл публічних фінансів;

– в межах цієї політики розробка механізмів ефективного використання державних ресурсів на основі публічного управління;

– удосконалення способів правового регулювання публічного управління в Україні загалом, що дасть змогу удосконалити і управління в сфері публічних фінансів.

Бюджетний дефіцит, як свідчить світова практика, сам по собі не є негативним явищем, яке чинить руйнівну дію на економіку держави. Навіть навпаки – багато розвинутих країн світу практикують формування державного бюджету, в якому видатки перевищують доходи. Робиться це свідомо або допускається на певний період часу для врегулювання макроекономічних показників.

Проте в реаліях українського суспільства дефіцит державного бюджету негативно впливає на використання державних та місцевих коштів та на його розвиток загалом. Тому в Україні необхідно впровадити в життя державну політику, яка буде спрямована на скорочення бюджетного дефіциту та врегулювання грошових потоків держави, а також розробити механізми та інструменти її реалізації.

Насамперед йдеться про нормативний документ, у якому потрібно визначити стратегічні напрями розвитку сфери публічних фінансів та підходи до управління ними. Доцільно зазначити, що на сьогодні в державі існує Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 рр. (далі – Стратегія) [8]. Її положення визначають потребу та особливості реформування управління державними фінансами в середньостроковій перспективі. Норми цього документу повинні вирішити такі проблеми:

1. Забезпечити реалізацію ефективної бюджетної та податкової політики в середньостроковій перспективі.

2. Впровадити комплексну систему стратегічного планування в сфері управління державними фінансами.

3. Сфокусувати зусилля державних контролюючих органів на вдосконаленні механізмів контролю за використанням державних коштів.

Вирішення цих нагальних проблем є на сьогодні достатньо актуальним, адже громадяни незадоволені якістю державних послуг, що значним чином зумовлене незадовільним витрачанням державних коштів. До того ж, низький рівень залучення інвестицій у національну економіку та неефективність витрачання наявних ресурсів, як зазначено в Стратегії, поглиблюють негативний ефект, спричинений існуванням низки проблем у сфері управління державних фінансів.

Таким чином, Стратегія повинна вирішити такі завдання:

– впровадити в життя дієву систему планування і оцінювання виконання державного бюджету за результатами;

- підвищити ефективність державних видатків – перехід від утримання установ до надання якісних державних послуг;
- покращити якість та ефективність адміністрування податків і зборів та рівня дотримання податкового законодавства;
- удосконалити процес бюджетної децентралізації шляхом забезпечення чіткого розподілу відповідних повноважень і ресурсів, а також забезпечення підзвітності місцевих бюджетів [9].

Доцільно визнати, що цілі та завдання Стратегії є адекватними сучасним викликам українського суспільства, проте її норми поширюються лише на державні фінанси, що є значно вужчим поняттям, порівняно з публічними фінансами, до яких належать також і місцеві фонди коштів.

Також в Україні прийнята Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року [10], однак вона врегульовує надто широке коло питань, пов'язаних із регіональним розвитком, тому її положення не можуть достатнім чином регламентувати процедури, необхідні для ефективного управління публічними фінансами. Необхідно згадати і Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020” [11], у якій зазначено, що “пріоритетом в управлінні публічними фінансами має стати підвищення прозорості та ефективності їх розподілу та витрачання”. Проте в ній також існують спірні моменти:

1) інституції, вповноважені здійснювати управління публічними фінансами, відповідають не лише за їх розподіл і витрачання, але й, насамперед, за формування фондів публічних коштів;

2) пріоритетом повинно бути не лише формування, раціональний розподіл та витрачання публічних фінансів, що є за своєю суттю самоціллю управлінської діяльності, а забезпечення прогресивного соціально-економічного розвитку держави і регіонів.

Отже, можна зробити висновок, що на сьогодні в державі відсутній нормативний акт, який регламентує комплексне реформування системи публічних фінансів. Вважаємо, що для того, щоб забезпечити в державі існування системи найбільш оптимального формування та використання публічних коштів, на нашу думку, існуючу нині Стратегію реформування системи управління державними фінансами на 2017 – 2020 рр. необхідно доповнити положеннями щодо покращення управління місцевими фінансами. У ній потрібно поставити акцент на децентралізації, на основі якої розширяться можливості, права та повноваження місцевих органів влади щодо використання та перерозподілу місцевих фінансів.

Зокрема, одне із ключових завдань Стратегії “...підтримати бюджетну децентралізацію...” потрібно розширити інструментами та механізмами її реалізації. Оскільки в умовах здійснення децентралізації значення місцевих фінансів зростає і ними розпоряджаються не держава, а місцеві органи влади, то у Стратегії потрібно чітко визначити систему суб'єктів, які покликані здійснювати управлінські дії в сфері використання місцевих фінансів, та вектори реформування процедури формування, використання та розподілу місцевих фінансів у коротко-, середньо- та довгостроковій перспективі. Внесені доповнення до Стратегії реформування системи управління державними фінансами дадуть можливість реалізувати державну політику, спрямовану на скорочення бюджетного дефіциту та ефективне формування, використання і перерозподіл публічних фінансів.

Одним із механізмів ефективного використання публічних ресурсів на основі публічного управління повинен стати уніфікований фінансовий контроль діяльності

органів влади. На сьогодні спостерігається відсутність чіткого переліку об'єктів державного аудиту, внаслідок чого використання значної кількості державних фінансових ресурсів є безконтрольним. Це все зумовлене відсутністю ефективного управління публічних фінансів. Тому для посилення контролю за використанням фінансових ресурсів держави та місцевих органів влади необхідно розширити перелік об'єктів, які повинні підлягати державному аудиту, й здійснювати регулярні та достовірні перевірки відповідності планованих та реальних видатків.

Правове регулювання є важливим напрямом підвищення ефективності управління публічними фінансами в рамках державної політики формування, використання та розподілу публічних фінансів. Відповідно до цього, доповнення положень Стратегії реформування системи управління публічними фінансами України представленими пропозиціями в комплексі з іншими нормативно-правовими актами дасть можливість реалізувати нові підходи в управлінні публічними фінансами в межах державної політики, спрямованої на ефективне формування, використання і перерозподіл державних та місцевих фінансів.

Висновки

Публічні фінанси є неодмінним атрибутом функціонування держави, вони забезпечують життєдіяльність усіх сфер суспільного виробництва та є засобом задоволення потреб населення і підвищення його добробуту. Аналіз підходів до розуміння сутності публічних фінансів дає підстави зробити висновок, що неоднозначність трактування цього поняття ускладнює процес управління ними. А існування низки проблем у сфері формування, розподілу та використання державних і місцевих фінансів через корупцію, бюрократизм та некомпетентність керівної ланки зумовлює потребу пошуку нових підходів в управлінні публічними фінансами.

Одним із шляхів виходу із ситуації, що склалася, є впровадження в життя державної політики, покликаної забезпечити ефективне формування, використання і перерозподіл публічних фінансів. В рамках цієї політики потрібно розробити Стратегію розвитку системи управління публічними фінансами України, яка сприятиме удосконаленню управлінських взаємовідносин суб'єктів, відповідальних за перерозподіл публічних фінансів у коротко-, середньо- та довгостроковій перспективі. Необхідно уніфікувати нормативно-правову базу шляхом прийняття нових та вдосконалення існуючих законодавчих актів, що дасть змогу покращити перерозподіл бюджетних коштів, підвищити стандарти корпоративного управління державними банками та сформувати єдиний простір регулювання управлінських процедур у сфері публічних фінансів.

Перспективою подальших наукових досліджень є розробка та впровадження в життя пропозицій щодо використання публічних фінансів на основі удосконалення інституційного забезпечення.

Список використаної літератури

1. Фокша Л. В. Публічні фонди: поняття, ознаки та правова природа / Л. В. Фокша // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету [Текст]. — 2014. — № 10-1. — С. 164.
2. Карлін М. І. Місцеві платежі в системі публічних фінансів України / М. І. Карлін // Наукові записки Національного університету "Острозька академія" [Текст]. — 2015. — Вип. 28. — С. 112. — (Серія "Економіка").

3. Нечай А. А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків [Текст] : [монографія] / А. А. Нечай. — Чернівці : Руга, 2004. — С. 56.

4. Вдовенко С. М. Проблеми та перспективи формування сучасної системи публічних фінансів в Україні / С. М. Вдовенко, Ю. В. Шульга // Науковий вісник ЧДІЕУ [Текст]. — 2012. — № 2 (14). — С. 168. — (Серія “Фінанси. Банківська справа”).

5. Про відкритість використання публічних коштів [Електронний ресурс] : Закон України № 183-VIII від 11.02.2015 р. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/183-19>.

6. Таран В. Чесний бюджет. Яким він повинен бути [Електронний ресурс] / В. Таран. — Режим доступу : http://www.epravda.com.ua/columns/2016/03/25/586773/view_print.

7. Дефіцит бюджету в 2016 був в рамках програми МВФ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.epravda.com.ua/news/2017/03/18/622807>.

8. Бюджетная политика и экономический рост: уроки Восточной Европы и Центральной Азии [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.worldbank.org/eca/fiscal>.

9. Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017 – 2020 рр. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/PFM%20Strategy%20presentation.pdf>.

10. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 385 від 06.08.2014 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.

11. Стратегія сталого розвитку “Україна-2020” [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

Стаття надійшла до редакції 28.03.2017

Схвалена до друку редколегією 21.04.2017

К. Blishchuk

NEW APPROACHES IN MANAGEMENT OF PUBLIC FINANCES

This article provides an analysis of the approaches to understanding the essence of public finances in scientific literature and in the normative and legal framework. The article highlights problems in public finance management in Ukraine. The author suggests directions for increasing the efficiency of public finance management by implementing the public policy aimed at effective forming, using and redistributing public and local finances. The necessity of supplementing and widening the Strategy of public finance management reform in Ukraine is grounded.

Key words: public finances, management, public policy, strategy.