**Лекція 1**

**ТЕМА 1. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ**

* 1. Поняття «управління державними фінансами», її компоненти та складові

В умовах посилення впливу внутрішніх та зовнішніх викликів у фінансово-економічному середовищі держави зростає значення управління державними фінансами як фундаментальної складової для розвитку інших сфер реалізації державної політики.

У найбільш узагальненому вигляді управління – це діяльність суб'єкта, що проявляється у цілеспрямованому, організуючому впливі на об'єкт управління, з метою приведення останнього у бажаний для суб'єкта стан. Управлінська система – це єдине ціле, що існує і розвивається завдяки взаємодії його компонентів.

***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.

В загальному вигляді управління державними фінансами – це система принципів, форм і методів фінансового забезпечення сектору загального державного управління. Втім, розглянемо проблематику формування вказаного поняття більш глибоко.

Управління державним фінансами як складне сучасне явище суспільного життя попри його надзвичайну значущість не отримало чіткої категоризації, що викликає потребу з’ясування змістовного наповнення первинного об’єкту даного дослідження – управління державними фінансами.Для формулювання визначення «управління державними фінансами» звернімося до спеціалізованої профільної літератури; її опрацювання засвідчило існування поодиноких визначень, які не набули достатніх обґрунтування та популяризації.

Так, один з провідних вітчизняних фахівців в сфері державних фінансів Василик О.Д. вважає, що управління державними фінансами – це «…сукупність форм і методів цілеспрямованого впливу держави на формування й використання централізованих і децентралізованих фондів фінансових ресурсів, що перебувають у розпорядженні державних органів управління» [[[1]](#endnote-1)].

Науковець Татарин Н.Б. наголошує на тому, що управління державними та місцевими фінансами – «це найважливіша область управлінської діяльності, яку здійснює відповідний апарат за допомогою особливих засобів та методів, в тому числі різноманітних стимулів та санкцій» [[[2]](#endnote-2)].

Вчені Карлін М.І. та Борисюк О.В. стверджують, що управління державними фінансами слід розуміти як «система принципів, форм і методів фінансування державного сектора економіки» [[[3]](#endnote-3)].

Аналіз наведених визначень свідчить про глибокий науковий підхід професора Василика О.Д., що проявився і у всеохоплюючому визначенні як об’єктної уваги управління державних фінансів, так і суб’єктного кола, а також у інструментарній ідентифікації вказаної управлінської діяльності. Поняття, надане Татарин Н.Б., має досить загальне змістовне наповнення, яке не відображає специфіку власне поняття. Характеристика управління державним фінансами як системи принципів, форм і методів фінансування державного сектора економіки помилково обмежує об’єктну увагу такого управління виключно фінансуванням, ігноруючи бюджетні асигнування, видатки, кредитування, надходження до бюджету тощо; при цьому ми підтримуємо системний підхід Карліна М.І. та Борисюк О.В..

За вичерпності визначення поняття «управління державними фінансами» вітчизняними вченими звернімося до закордонної наукової думки.

Так, автори Erasmus PW., Visser C., застосовуючи діяльнісний підхід, стверджують, що управління державними фінансами – це «діяльність державних службовців, включаючи прийняття рішень та інші функції, що дозволяють визначити оптимальні шляхи використання обмежених ресурсів для ефективного досягнення політичних цілей» [[[4]](#endnote-4)]. Слід заначити, що дане визначення вирізняється загальністю та неконкретністю.

Автор Howard A. Frank зазначає, що «управління державними фінансами (PFM) є центральним елементом функціонуючої адміністрації, що лежить в основі всієї діяльності уряду. Вона охоплює механізми, за допомогою яких збираються, розподіляються, витрачаються і обліковуються державні ресурси. Таким чином, процеси PFM включають весь бюджетний цикл, державні закупівлі, практику аудиту та збір доходів» [[[5]](#endnote-5)]. Наведене визначення доречно вказує на механізми управління, в той же час обмежує об’єктну увагу управління.

Вчені Marco Cangiano, Teresa R Curristine, Michel Lazare, Andrew Lawson в унісон стверджують, що **управління державними фінансами – «це набір законів, правил, систем і процесів, що використовуються суверенними державами (і субнаціональними урядами), для мобілізації доходів, виділення державних коштів, здійснення державних витрат, обліку коштів і результатів аудиту. Вона охоплює більш широкий набір функцій, ніж управління фінансами, і зазвичай розглядається як цикл з шести фаз: розробки політики, формування бюджету, затвердження бюджету, виконання бюджету, облік та зовнішній аудит і оцінка» [[[6]](#endnote-6) ,[[7]](#endnote-7)]. На нашу думку,** дане визначення презентує управління державним фінансами дещо спрощено, як простий набір, при цьому, як і в попередньому визначенні, автори штучно звузили об’єктне поле вищевказаного виду управління.

Науковці Rebecca Simson, Natasha Sharma, Imran Aziz **вважають, що управління державним фінансами «лежить в основі всієї діяльності уряду і** охоплює: мобілізацію доходів; виділення цих коштів на різні заходи; витрати; облік витрачених коштів» [[[8]](#endnote-8)]. В наведеному визначенні автори досить розпливчато представили власне сутність управління державними фінансами, зупинившись на дещо скороченому складі об’єктів управління державними фінансами.

Автор Arigapudi Premchand акцентує на необхідності широкого розуміння управління державними фінансами, яке «пов’язує прагнення спільноти з її ресурсами, а сьогодення - з майбутнім, тому воно лежить в самому серці операцій та фіскальної політики уряду» [[[9]](#endnote-9)]. Таке визначення носить скоріше художньо-літературний, аніж науковий характер; до того ж автор ототожним об’єкт управління державним фінансами з фіскальною політикою, що є помилковим твердженням.

Група авторів - Jorge Kaufmann, Carlos Pimenta, and Francisco Javier Urra – відстоюють точку зору, згідно якій **«управління державними фінансами - це група адміністративних елементів у урядових організаціях, які дають можливість отримувати ресурси і використовуваати їх для досягнення цілей державного сектора. Вони охоплюють принципи, правила, органи, ресурси, системи та процедури, що беруть участь або застосовуються у програмуванні, управлінні та керуванні операціями, необхідними як для отримання, так і для витрат ресурсів» [[[10]](#endnote-10)].** Дане визначення в першій своїй частині носить досить загальний характер, а в другій – неконкретне визначення об’єктної складової.

Авторський колектив в складі науковців Jens Kromann Kristensen, Martin Bowen, Cathal Long, Shakira Mustapha, Urška Zrinski в своїй праці презентували структурний підхід до категоризації управління державними фінансами [[[11]](#endnote-11)]: «поняття управління державним фінансами зазвичай описується з точки зору річного бюджетного циклу, який спрямований на те, щоб державні витрати були добре сплановані, виконані, враховані та ретельно вивчені. Отже, управління державними фінансами зосереджене навколо наступних ключових фаз: формування бюджету (бюджет підготовлений з урахуванням державної фіскальної політики, стратегічних планів і адекватних макроекономічних і фіскальних прогнозів); виконання бюджету (бюджет виконується в рамках системи ефективних стандартів, процесів і внутрішнього контролю, забезпечуючи отримання і використання ресурсів за призначенням); облік і звітність (точні та надійні записи зберігаються, а інформація виробляється та поширюється у відповідний час для задоволення потреб прийняття рішень, управління та звітності; зовнішній моніторинг та аудит (державні фінанси самостійно переглядаються, і існує зовнішнє спостереження за тим, чи впровадила виконавча влада рекомендації щодо вдосконалення)». Аналіз наданого визначення свідчить про застосування авторами процесного підходу, який проявляється у виділенні в якості об’єкту управління етапів бюджетного процесу. Однак, такий підхід не враховує інші складові державних фінансів , на які має бути спрямоване управління державними фінансами.

Науковець David Shand вказує на те, що «державне фінансове управління займається аспектами мобілізації ресурсів та управління витратами в державному секторі» [[[12]](#endnote-12)]. Такий підхід у розумінні управління державним фінансами слід визнати досить обмеженим і незмістовним.

Певні зарубіжні навчальні контенти визначають управління державним фінансами як:

* систему правил, процедур та практик управління державними фінансами в таких сферах: бюджетування, бухгалтерський облік, аудит, управління грошовими коштами, управління державним боргом; генерування доходів; звітності про фінансові операції державного сектору [[[13]](#endnote-13)];
* управління програмами реформування економіки та управління економікою, що розвивається, та перехідною економікою, використовуючи принципи фіскальної дисципліни, легітимності, передбачуваності, прозорості та підзвітності для реформування та зміцнення державних фінансів [[[14]](#endnote-14)];

Аналіз наведених визначень свідчить про застосування структурного підходу у першому визначенні та об’єктного – у другому. Втім, автори другого визначення помилково обмежились економічним фокусом уваги управління державними фінансами, забуваючи, що власне призначення ресурсів державних фінансів полягає з фінансовому забезпеченні реалізації всіх конституційних функцій та зобов’язань держави.

 І нарешті, в контексті опрацювання категоріальних положень управління державними фінансами слід також згадати про потужну міжнародну Програму державних витрат та фінансової звітності (PEFA), яка була ініційована в 2001 році сімома міжнародними партнерами з розвитку: Європейською комісією, Міжнародним валютним фондом, Світовим банком та урядами Франції, Норвегії, Швейцарії та Великої Британії. Саме в межах цієї програми здійснено розробку методології оцінки ефективності управління державними фінансами (PFM), яка на сьогодні містить 94 характеристики (виміри) за 31 ключовою складовою управління державними фінансами (індикаторами) за 7 широкими напрямами діяльності (стовпами) [[[15]](#endnote-15)]. В межах документів Програми знаходимо таке тлумачення визначення управління державними фінансами [[[16]](#endnote-16)]: «система інструментів оцінки державних фінансів в рамках чотирьох етапів бюджетного процесу, спрямована на досягнення трьох основних результатів: загальна бюджетна дисципліна, стратегічний розподіл ресурсів, ефективне використання ресурсів для надання послуг». На думку авторів позитивними моментами даного визначення слід вважати застосований авторами системний підхід, негативними – досить дивне ототожнення управління з оцінкою, акцентування на сталій кількості етапів бюджетного процесу (хоча в кожній країні їх кількість є різною), а також обмеження уваги управління державними фінансами виключно бюджетним процесом.

Слід зауважити, що переважна більшість закордонних авторів демонструє обмежене розуміння об’єктного складу управління державними фінансами. Звичайно, такий підхід можна було б віднести на користь національних особливостей структури державних фінансів. Втім, на сьогодні в усьому світі застосовується уніфікований підхід до формування елементів державних фінансів, закріплений Керівництвом зі статистики державних фінансів Міжнародного валютного фонду (наразі діє GFSM 2014), що базується на системі національних рахунків ООН (SNA) [[[17]](#endnote-17)]. В його основі лежить інституційних підхід, а також структурно-елементний характер балансу держави в розрізі її активів та пасивів.

Підсумовуючи проведене опрацювання підходів до визначення поняття «управління державними фінансами», відзначимо невтішну ситуацію з ідентифікацією поняття «управління державними фінансами» в вітчизняному науковому середовищі та певну безсистемність з ознаками деякої недбалості – у закордонному науковому колі.

Управління державними фінансами має бінарний субпідрядний характер, оскільки в контексті об’єктної складової воно з одного боку є обов’язковим компонентом системи управління фінансами загалом, а з іншого боку виступає складовою системи державного управління (рис.1). Суб’єктна інституційна складова управління державними фінансами представлена всім спектром інституційних секторів, оскільки за сучасного розвитку демократичного громадянського суспільства в державному управлінні загалом та управлінні державними фінансами мають приймати участь всі інституційні одиниці (нагадаймо, що інституційні одиниці являють собою «економічна одиниця, яка здатна від власного імені володіти активами, приймати зобов'язання, брати участь в економічній діяльності та вступати в операції з іншими одиницями;.. вони представлені двома великими групами, зокрема, це фізичні особи або групи фізичних осіб у формі домашніх господарств та юридичні особи, що створені та здійснюють свою діяльність відповідно до законодавства, незалежно від того, які особи або суб'єкти можуть володіти ними чи контролювати їхню діяльність» [[[18]](#endnote-18)]); а об’єктна є традиційною згідно структури державний фінансів.

Оскільки управління державними фінансами виступає елементом двох складних розгалужених систем - державного управління та управління фінансами – гіпотетично припустимо, що управління державними фінансами є підсистемою обох цих систем. Нагадаймо, що під системою загалом розуміють [54[[19]](#endnote-19), С. 694]: “значну кількість закономірно пов’язаних один з одним елементів (предметів, явищ, поглядів, принципів тощо), що є певним цілісним утворенням, єдністю..”; “сукупність – нерозривне сполучення чогось чого-небудь; загальна сума, загальна кількість...”.

***Суб’єктне інституційне поле***

Сектор загального державного управління

Сектор нефінансових корпорацій

Сектор фінансових корпорацій

Сектор домашніх господарств

Сектор некомерційних організацій

Централізовані та децентралізовані фонди цільового призначення

Сукупність всіх бюджетів країни

Державний кредит

Фінанси підприємств державної та комунальної форм власності

Державне страхування

**Державне**

**управління**

**Управління**

**фінансами**

***Об’єктне поле***

*Управління*

*державними*

*фінансами*

*Державні фінанси*

**Рис.1. Управління державними фінансами в його системному та суб’єктно-об’єктному середовищі**

Застосування системного підходу до ідентифікації управління державними фінансами в якості системи, передбачає проведення певних напрямів дослідження гіпотетичної системи (елементного (виявлення елементів системи), структурного (вивчення внутрішніх зв’язків системи), функціонального (виявлення функцій системи), цільового (виявлення цілей та підцілей системи), комунікаційний (аналіз зовнішніх зв’язків системи із зовнішнім середовищем та іншими системами), ресурсний (аналіз ресурсів, необхідних для функціонування системи), інтегральний (визначення сукупності якісних властивостей системи, що забезпечують її цілісність і відмінних від властивостей її елементів), історичний (вивчення виникнення системи, етапів її розвиту та перспектив)), а також застосування в процесі дослідження гіпотетичної системи сукупності принципів (взаємозв’язку (об’єкт розглядається як частина макросистеми, в межах якої він зв’язаний з іншими системами, взаємодіє в єдності з ними), багатоплановості (об’єкт вивчається багатовекторно задля виявлення його особливостей), багатомірності (об’єкт опрацьовується в контексті різних характеристик та взаємозв’язків між ними), ієрархічності (об’єкт досліджується в розрізі структури з різними рівнями, що мають певні зв’язки), різнопорядковості (об’єкт розглядається з позиції відмінності закономірностей різного порядку, що є наслідком різних ієрархічних рівнів), динамічності (об’єкт розглядається в рухові та розвитку) [[[20]](#endnote-20), С.75]. Реалізація вказаних положень призвела до висновку, що управління державними фінансами має всі ознаки системного характеру, що дозволяє наголосити на дійсній характеристиці управління державними фінансами як повноцінної системи.

З іншого боку, в контексті процесного підходу, за яким передбачається розгляд об’єкту як сукупності численних взаємозв’язків та взаємопов’язаних процесів, управління державним фінансами в часі та просторі є процесом, що включає сукупність певних стадій та етапів (і найкращим підтвердженням цього є власне бюджетний процес як об’єкт державного управління) [[[21]](#endnote-21), С.78].

Зважаючи на надані в попередніх дослідженнях одного з авторів визначення «державного управління» та «державних фінансів», пропонується в контексті системного, процесного та об’єктно-суб’єктного підходів представити поняття «управління державними фінансами» у вигляді такого комплексного визначення: «управління державними фінансами – це підсистема бінарного підпорядкування - системам державному управлінню та управлінню фінансами країни - в межах якої органи державної і місцевої влади та інші інституційні одиниці, діяльність яких повністю або частково спрямована на формування, розподіл та використання централізованих та децентралізованих фондів і коштів держави в межах різних інституційних одиниць на різних рівнях її устрою з метою виконання її конституційних функцій та завдань, здійснюють цілеспрямований керуючий вплив за допомогою комплексу принципів, прийомів, методів, засобів та інструментів на сукупність елементів державних фінансів задля забезпечення належного функціонування та перманентного розвитку всіх сфер життєдіяльності країни у поточній та стратегічній перспективі» [[[22]](#endnote-22); [[23]](#endnote-23), С.73]. Застосований підхід забезпечує коректне трактування терміну «управління державними фінансами» як в межах науки про фінанси, так і науки про державне управління з урахуванням системного, процесного, об’єктно-суб’єктного, інституційного, стратегічного підходів, а також в контексті концепції сталого розвитку.

Згідно Розпорядженню КМУ від 1.08.2013 №774-р «Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами» до складу системи управління державними фінансами входить ряд елементів, зокрема державний бюджет, місцеві бюджети, позабюджетні фонди, фінанси державного корпоративного сектору.

***Суб'єктами управління державних фінансів*** виступають держава (в особі органів стратегічного та оперативного управління), фінансові служби підприємств, установ, організацій. Основне завдання суб'єктів управління полягає у забезпеченні злагодженості функціонування окремих сфер і ланок фінансових відносин, що досягається шляхом чіткого розподілу функціональних повноважень між фінансовими органами та інституціями.

***Об'єктами управління є*** фінансові відносини, що пов'язані з формуванням та використанням централізованих та децентралізованих фондів фінансових ресурсів в усіх ланках державних фінансів.

Управлінська діяльність суб'єктів на об'єкти управління передбачає цілеспрямований вплив на: грошовий обіг як рух суспільних фондів у грошовій формі в процесі розширеного відтворення, кругообіг капіталу, що охоплює його авансування, виробниче використання, реалізацію товару та повернення капіталу до вихідної форми, фінансові ресурси та їх джерела у вигляді фондів, що використовуються для забезпечення функціонування й розвитку виробництва, соціальної сфери тощо, фінансові відносини, що виникають між державними установами та суб'єктами господарювання іншими структурами.

***Зв'язок складових управління державними фінансами наведено на рис. 1.1 з урахуванням комплексного підходу до питань розвитку системи управління державними фінансами в Україні.***



Рис.1.1. Окремі складові УДФ

***З точки зору управлінського підходу УДФ включає: бюджетний, податковий, митний менеджмент та менеджмент інших елементів державних фінансів.***

***Управління державними фінансами опікується питаннями:***

• ефективності використання бюджетних коштів;

• розвитку системи середньострокового бюджетного прогнозування, програмно-цільового методу;

• удосконалення роботи центральних органів виконавчої влади, посилення діалогу та співробітництва КМУ з ВР України, громадськістю та суб'єктами господарювання;

• поглиблення діалогу між державою та громадськістю шляхом спрощення доступу громадян до інформації з питань бюджету;

• посилення відповідальності держави перед бізнесом в рамках реалізації державної податкової політики у частині забезпечення своєчасного відшкодування податку на додану вартість;

• запровадження зовнішнього незалежного аудиту бюджетних доходів згідно з міжнародними стандартами;

• оптимізації функцій контролюючих органів;

• використання такого інструменту стимулювання господарської діяльності для підвищення конкурентоспроможності вітчизняних підприємств на зовнішньому і внутрішньому ринку як надання державної допомоги;

• створення дієвої системи регулювання надання державної допомоги суб'єктам господарювання, моніторингу та контролю за її наданням;

• розвитку та удосконалення системи державних закупівель, насамперед через приведення законодавства у цій сфері у відповідність з міжнародними стандартами;

• визначення переліку квазіфіскальних операцій та органів влади (управління), відповідальних за проведення оцінки можливого впливу таких операцій на показники бюджету під час оцінки його дефіциту,

• посилення боротьби з корупцією у державному секторі.

Ефективність цілеспрямованого впливу забезпечується визначеною системою компонент управління.

Державний вплив на об'єкт управління в системі державних фінансів здійснюється з таким ***управлінським цілепокладанням:***

• формування та реалізація фінансової політики економічного зростання, модернізація системи державних фінансів з оглядом на забезпечення стійкості фінансової системи держави;

• перехід інноваційної моделі розвитку економіки через визначення пріоритетних сфер діяльності, інвестування для досягнення стратегічних цілей держави;

• забезпечення ефективного менеджменту у проведенні фіскальних та економічних структурних реформ скоординованих усіма суб'єктами управління.

В межах визначених цілей управління в системі державних фінансів мають вирішуватися такі ***завдання управління:***

• забезпечення умов для формування максимально можливих обсягів фінансових ресурсів, які є необхідними та достатніми для реалізації поставлених цілей у межах функцій та повноважень органів влади та управління;

• встановлення раціонального, з точки зору суспільних інтересів, механізму розподілу та використання фінансових ресурсів;

• організація регулювання та стимулювання економічних, соціальних процесів фінансовими методами;

• формування механізму управління державними фінансами, забезпечення його розвитку з урахуванням визначених стратегічних та тактичних цілей;

• створення ефективної та максимально дієвої системи управління державними фінансами.

Усі управлінські дії, управлінські рішення у сфері державних фінансів мають відповідати ***основним принципам управління:*** об'єктивність, реальність, наукова обґрунтованість, демократизм, правова впорядкованість, публічність, контрольованість, узгодженість, поєднання централізації та децентралізації. При цьому мають використовуватися такі основні ***методи управління:*** фінансове прогнозування, фінансове планування, фінансове регулювання, фінансовий контроль тощо.

***Послідовність управлінських дій у сфері державних фінансів*** має відповідати такому алгоритму:

• виявлення проблем у сфері державних фінансів, що потребують розв'язання;

• аналіз та оцінка наявної ситуації;

• прогнозування та моделювання розвитку ситуацій у майбутньому;

• розробка та прийняття правових актів, рішень про необхідні організаційні заходи для розв'язання проблем;

• організація та виконання прийнятих управлінських рішень;

• оперативне управління з урахуванням можливих поточних коригувань;

• організація контролю за виконання управлінських рішень;

• узагальнення результатів та формування завдань на майбутнє.

Залучення всіх складових управління державними фінансами сприятиме підвищенню якості та обґрунтованості прийняття управлінських рішень при реалізації єдиної державної фінансової політики (в томучислі, бюджетної, боргової, податкової, митної, політики у сфері державного внутрішнього контролю тощо) та забезпеченню позитивного іміджу суб'єктів управління, що сприятиме впровадженню інноваційного підходу в управлінні державними фінансами та забезпечить реалізації стратегії економічного зростання країни.

Розвиток управління державними фінансами, забезпечення подальшого підвищення ефективності їх функціонування передбачає оптимізацію структури, функцій, поглиблення координації діяльності органів державної влади та управління, що провадять державну фінансову політику; вдосконалення нормативно-правового регулювання комплексу її складових; реформування відносин між центром та регіонами з направленістю на децентралізацію владних повноважень, бюджетних ресурсів.

* 1. Державні фінанси як об’єкт управління

Для виконання своїх функцій держава використовує частину фінансових ресурсів суспільства, за допомогою яких формуються державні фінанси країни. Державні фінанси — це сукупність розподільно-перерозподільних відносин, що виникають у процесі формування і використання централізованих фондів грошових коштів, призначених для фінансового забезпечення виконання державою покладених на неї функцій. Державні фінанси - центральна підсистема фінансової системи держави, за допомогою якої здійснюється вплив держави на соціально-економічний розвиток країни; вона охоплює біля 80% усіх фінансових ресурсів і містить різноманітні фінансові інститути, за допомогою яких держава здійснює свою діяльність. Структура державних фінансів включає такі елементи: 1) сукупність усіх бюджетів держави; 2) централізовані та децентралізовані фонди цільового призначення; 3) фінанси підприємств і організацій державної та комунальної форми власності; 4) державний кредит; 5) державне особисте і майнове страхування.

Основою державних фінансів є бюджет, дохідна частина якого формується з податкових надходжень та позичкових ресурсів, а видаткова частина використовується на утримання бюджетних установ, оборону країни, допомогу малозабезпеченим верствам населення тощо.
Бюджетна система — це сукупність Державного бюджету та місцевих бюджетів, **побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права**. Місцевими бюджетами - це бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування. До бюджетів місцевого самоврядування належать бюджети територіальних громад i селищ, міст та їх об'єднань. Бюджетна система функціонує в межах **бюджетного процесу (регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства) завдяки бюджетному механізму (сукупність певних видів бюджетних відносин, специфічних методів мобілізації та використання бюджетних коштів).**

Складовою державних фінансів виступає податкова система, яка є сукупністю [податків](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%BA%D0%B8), зборів, інших обов'язкових платежів і внесків до [бюджету](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%91%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82%22%20%5Co%20%22%D0%91%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82) і державних цільових фондів, які діють у встановленому законом порядку. Складається з прямих і непрямих податків. Прямі встановлюються безпосередньо на [дохід](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D0%BE%D1%85%D1%96%D0%B4%22%20%5Co%20%22%D0%94%D0%BE%D1%85%D1%96%D0%B4) або власність платника податків, непрямі включаються у вигляді надбавки до ціни товару і сплачуються [споживачем](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%BF%D0%BE%D0%B6%D0%B8%D0%B2%D0%B0%D1%87%22%20%5Co%20%22%D0%A1%D0%BF%D0%BE%D0%B6%D0%B8%D0%B2%D0%B0%D1%87).

У традиційній фінансовій науці виділяються два основних принципи оподаткування: принцип платоспроможності та принцип еквівалентності. Перший принцип бере до уваги ідею справедливого розподілу податкового тягаря між членами суспільства (хто більше заробляє, той платить більші податки). На противагу йому принцип еквівалентності передбачає врахування тотожності податкових платежів окремих громадян із зустрічними державними послугами цим громадянам або членам їх сімей. У сучасній фінансовій науці інституціональної орієнтації відкидається подібне трактування вказаних принципів, оскільки будь-який уряд намагається максимізувати власну вигоду. Згідно з вказаним підходом принципи платоспроможності й еквівалентності є інструментами обмеження дій уряду або правилами регулювання його діяльності. Історичний досвід розвитку фінансів показує, що оптимальний рівень оподаткування полягає в пошуку "золотої середини" між цими двома принципами: обмеження у сфері оподаткування мають бути жорсткішими, ніж передбачає принцип платоспроможності, і м'якшими, ніж вимагає принцип еквівалентності. Вирішальними при цьому є два фактори: міграція та протест. Вони становлять типову реакцію платників податків на прагнення держави досягти максимуму оподаткування доходів громадян. Відповідно, індивіди можуть ухилятися від оподаткування шляхом міграції: переселення або переміщення діяльності на недоступні для даної держави території (наприклад, в офшорні зони). Протест полягає у формуванні політичної опозиції проти регламентованих законодавством податків, що спонукає державу дотримуватися певних принципів і меж у сфері оподаткування.

Митна система – система державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, що об’єднує форми, засоби та методи регулювання експорту та імпорту товарів. В уніфікованому вигляді характер функціонування митної системи на різних рівнях взаємодії проявляється у регламентації міжнародними інститутами митних формальностей і процедур на основі інноваційних підходів у сфері державної митної справи, що сприяє мінімізації трансакційних витрат з митного оформлення для учасників ЗЕД, а також зміцненню міжнародних рейтингів країн у світогосподарській системі. Схематично митну систему України показано на рис. 1.

За допомогою існуючих інструментів, митна система є гарантом захисту економічних інтересів не тільки держави у цілому, але й окремих суб’єктів господарювання. Безпосередньо впливаючи на міжнародну торгівлю і виконуючи фіскальну функцію, вона вирішує важливі економічні проблеми. Функціонування митної системи – явище унікальне і специфічне, аналогів якому важко знайти. Унікальність проявляється через закріпленні у Митному кодексі України функції соціально-економічного характеру, що реалізуються через фіскальні органи, а специфіка проявляється в особливостях операцій, на які через митну систему здійснюється регулятивний вплив. На відміну від податкової системи, митна більш глибше впливає на діяльність суб’єктів господарювання, які зареєстровані в різних державах, а її фіскальний потенціал проявляється через обсяг існуючих і можливих фінансових ресурсів, які акумулюються у процесі контролю та товарами, що переміщуються через митний кордон України в умовах діючого законодавства з питань реалізації державної митної справи.



**Рис.1.Національна митна система**

 Митна система включає ряд підсистем, які за функціональним принципом згруповано і показано на рис. 2. Пріоритетною підсистемою є фінансово-економічна, яка виконує одну з основних функцій, що полягає у забезпеченні надходжень митних платежів до державного бюджету. Також в межах фінансово-економічної підсистеми реалізуються заходи захисту та стимулювання національних товаровиробників через використання інструментів тарифного регулювання. Інші підсистеми можна назвати допоміжними, оскільки вони покликані забезпечувати оптимізацію процесу переміщення товарів.

Формування бюджетних фондів, як одна зі сторін фінансової діяльно-сті держави здійснюється через включення митних платежів у систему доходів державного бюджету. Тому фіскальний механізм митної системи покликаний визначати обсяг доходів бюджету за рахунок митних платежів, безпосередньо через інструменти регулювання товарообігу на митній тери-торії країни та митного контролю здійснюваного органами ДФС України.

Важливою та водночас суперечливою складовою митної системи є механізм її фінансування. З одного боку, таке фінансування забезпечується за рахунок бюджетних асигнувань. З іншого, фінансово-економічний механізм митної системи може функціонувати і на принципах самозабезпечення, акумулюючи кошти, одержані фіскальними органами від надання послуг суб’єктам зовнішньоекономічної діяльності. Такі фінансові ресурси мають цільовий характер та можуть використовуватися як для оплати праці працівників митної системи так і спрямовуватись на розвиток митної інфраструктури.



**Рис.1.2. Підсистеми митної системи країни**

Невід’ємною складовою єдиної системи державних фінансів є державні позабюджетні фонди. Наявність цього виду фондів є обов’язковою ознакою будь-якої сучасної демократичної соціально-орієнтованої держави. Вони становлять важливий елемент системи публічних фінансів в більшості економічно розвинених країнах світу та не включаються до бюджету країни. Дійсно, пенсійна, соціальна і медична сфери є найважливішими напрямками діяльності держави, які потребують значних витрат. І тільки виведення подібних фондів за межі бюджету, надання їм певної системної самостійності дозволяє безперешкодно здійснювати таке витрачання, забезпечуючи при цьому цільовий вузько спрямований контроль за даним процесом.

Державні позабюджетні фонди є видовим поняттям публічного фонду коштів, під яким у фінансово-правовій літературі розуміють грошовий фонд, порядок формування й використання якого регулюється нормами акту суб’єкта публічної влади і кошти якого спрямовуються на задоволення публічного інтересу.

Як відомо, за критерієм бюджетної належності склад публічних фондів утворюють бюджетні та позабюджетні фонди коштів, які мають різну правову природу. Разом із тим, обидва різновиди фондів прийнято представляти як єдину відокремлену сукупність грошових коштів, що зна- ходяться у власності держави або територіальних громад як особлива форма мобілізації, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фінансів.

Позабюджетні фонди як фінансова категорія є сукупністю грошових розподільних відносин, в результаті яких на основі обов’язкових страхових та інших доходів формуються державні фонди фінансових ресурсів, призначені для здійснення найважливіших державних витрат, які не включені до бюджету; це форма перерозподілу та використання фінансових ресурсів, що залучаються державою для фінансування деяких суспільних потреб та не включаються до бюджету. Кошти фондів комплексно витрача- ються на основі оперативної самостійності суворо відповідно до цільового призначенням фондів»; «система цільових фінансових фондів, що дозволяє оперативно і досить повно фінансувати найважливіші заходи, передбачені в спеціальних програмах».

З витратами бюджетної системи та державних позабюджетних фондів напряму пов’язані суспільні блага - це блага, які характеризуються відсутністю властивостей (виключення і суперництва), типових для приватних благ.

Принцип виключення на суспільні блага не поширюється тому, що не існує ефективних засобів виключення індивідів із кола користувачів цих благ (навіть у тому випадку, коли вони не здійснюють внесків на покриття витрат із надання таких благ). Наприклад, користь від проведення протиповеневих заходів у регіоні отримують усі його мешканці, навіть якщо вони нічого не сплачували до бюджету. Відсутність суперництва означає, що споживання суспільного блага одним індивідом не впливає на рівень споживання цього ж блага іншим індивідом. Так, задоволення людини від огляду картини у картинній галереї не зменшується від того, що на цей твір мистецтва дивляться й інші люди. Тобто, багаторазове використання суспільних благ (наприклад, творів мистецтва), не веде до втрати їхньої корисності, як це спостерігається у випадку з приватними благами (хлібом, наприклад). Для кожного конкретного випадку надання суспільних благ необхідно виробити відповідне рішення, спрямоване на оптимізацію цього процесу. Згідно з А. Остманом (1997), умови, які забезпечують збереження таких загальнодоступних благ, мають відповідати таким основним вимогам: 1) встановлено чіткі межі суспільного блага; 2) більша частина індивідів, причетних до виробництва і розподілу суспільного блага, може брати участь у процесі коригування правил; 3) контроль за параметрами суспільного блага та поведінкою заінтересованих сторін здійснюється безпосередньо споживачами; 4) існують механізми вирішення конфліктних ситуацій.

У більшості випадків держава налагоджує власне виробництво суспільних благ, тобто послуги виробляються під керівництвом держави із залученням державних службовців, з придбанням державою виробничих активів і використанням власного капіталу (послуги поліції, пожежної служби, безплатна освіта та ряд інших суспільних 10 благ). Інколи виробництво деяких видів суспільних благ перекладається на самих громадян (наприклад, прибирання снігу перед своїм будинком). Частина суспільних послуг надається державою шляхом укладання контрактів з приватними структурами (вивіз сміття приватними структурами замість державних). Держава при цьому зможе отримати навіть певні прибутки. Передаючи в руки приватного сектора виробництво деяких суспільних благ, держава може скористатися конкуренцією, що існує на приватному ринку, аби підвищити ефективність виробництва цих благ і з меншими видатками, ніж потрібно для їх виготовлення у державному секторі. М. Фрідмен, відомий американський економіст, лауреат Нобелівської премії з економіки, ще у 1980р. запропонував використати подібний підхід навіть при набутті шкільної освіти (так званий ваучерний проект). Суть його полягає в тому, що замість безпосереднього фінансування шкіл з бюджету місцева влада передає платіжні засоби для оплати навчання (ваучери) батькам, а ті оплачують навчання дітей у школах за власним вибором (державних чи приватних), що породжує змагання між школами. Розширене бюджетне фінансування дістається тим школам, керівництво яких зуміло залучити більше учнів, оскільки запропонувало вищу якість навчання. У ряді країн цей проект уже реа- лізовується на практиці (Нідерланди, Чилі, Великобританія, Пуерто-Рико та інших країнах). У США учні, яким вдалося отримати свій ваучер (його розмір складає близько 3,5 тис. дол. на рік) і перейти у приватні школи, показують значно кращі результати в навчанні.

Фінанси державних підприємств характеризують систему економічних відносин при формуванні, розподілі та використанні фінансових ресурсів на підприємствах з державним капіталом для забезпечення ефективного розвитку їх на всіх стадіях життєвого циклу.

Фінанси державних підприємств мають на меті розширене відтворення основних і оборотних виробничих фондів праці, акумуляцію частини чистого доходу, створюваної у процесі матеріального виробництва, для забезпечення розширеного відтворення виробництва.

Фінанси державного підприємства тісно пов’язані з державними фінансами країни, становлять її невід’ ємну частину. Фінанси державних підприємств мають більш складну систему зв’язків із фінансами держави ніж підприємства інших форм власності.

Функціонування фінансів державних підприємств неможливе без участі державних фінансів. Так, за рахунок Державного та місцевих бюджетів фінансується створення нових державних підприємств, їх інвестування та пільгове кредитування, покриття запланованих збитків. Основну частку в цьому фінансовому потоці на сучасному етапі становлять державні інвестиції.

Водночас за рахунок фінансів державних підприємств формується частина доходів державного бюджету України. Таке формування здійснюється шляхом податкових та інших відрахувань державних підприємств до загальнодержавного та місцевих бюджетів України, зборів та відрахувань у державні цільові позабюджетні фонди, надходжень до бюджетів різних рівнів, коштів від оренди місцевих майнових комплексів державних підприємств та приватизації їхнього майна, вилучень частини прибутку за результатами господарської діяльності цих підприємств.

Фінанси державних підприємств утворюють самостійну фінансову ланку країни, функціонування яких пов'язано з розвитком державного сектора в національній економіці. Одним із завдань цієї ланки є підтримання господарства країни шляхом збереження та розвитку ряду важливих галузей національного виробництва, необхідних для забезпечення процесу суспільного відтворення, галузей, які в умовах сучасного розвитку економіки через свою специфіку мають низьку рентабельність і є невигідними для підприємництва, а також галузей, які внаслідок своєї орієнтації та історичного розвитку є державними монополіям.

* 1. Історія розвитку управління державними фінансами України

Публікації:

Свірко С.В. Сучасний розвиток системи управління державними фінансами України: обліковий сегмент в забезпеченні інноваційно-інвестиційного вектору спрямування// Вісник ЖДТУ. Серія: Економічні науки. Вип. 1 (83). – Житомир: ЖДТУ, 2018. – С.56-65

Свірко С.В., Кузьмінський Б.Ю. Державні фінанси України: ретроспективний погляд крізь обліковий аспект// Незалежний аудитор. - №12 (ІІ)2015.- С.21-32.

1. Василик О. Д. Теорія фінансів: підручник. K.: НІОС, 2000. 416 с. [↑](#endnote-ref-1)
2. Татарин Н.Б. Управління державним та місцевими фінансами. 2022. <https://financial.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/10/Sylabus_-Upravlinnia-derzhavnymy-ta-mistsevymy-finansamy.pdf> [↑](#endnote-ref-2)
3. Карлін М.І. Борисюк О.В. Управління державними фінансами. Луцьк: ПП Іванюк В. П., 2013. 273 с. [↑](#endnote-ref-3)
4. Erasmus PW, Visser C (2002) The Management of Public Finance: A Practical Guide, 983. Cape Town: OUP Southern Africa. [↑](#endnote-ref-4)
5. Howard A. Frank, Public Financial Management. [Routledge](https://www.perlego.com/publisher/8995/routledge). 2006. 840р. [↑](#endnote-ref-5)
6. Marco Cangiano, Teresa R Curristine, Michel Lazare. Public Financial Management and Its Emerging Architecture. Washington, D.C.: IMF, 2013. 468р. [↑](#endnote-ref-6)
7. Andrew Lawson. Public Financial Management. Professional Development Reading Pack. №6. 2015. [https://fsppm.fulbright.edu.vn/cache/Day-1,-Session-1.-Public-Financial-Management\_Andrew-Lawson-2020-11-13-11161433.pdf](https://fsppm.fulbright.edu.vn/cache/Day-1%2C-Session-1.-Public-Financial-Management_Andrew-Lawson-2020-11-13-11161433.pdf) [↑](#endnote-ref-7)
8. Rebecca Simson, Natasha Sharma & Imran Aziz. (2011) A guide to public financial management literature.For practitioners in developing countries. <https://odi.org/en/publications/a-guide-to-public-financial-management-literature-for-practitioners-in-developing-countries/> [↑](#endnote-ref-8)
9. Arigapudi Premchand. 2000. Рublic Financial Management: Getting the Basics Right.249р. https://www.adb.org/sites/default/files/publication/27900/governance-corruption-public-financial-management.pdf#page=49 [↑](#endnote-ref-9)
10. *Jorge Kaufmann, Carlos Pimenta, and Francisco Javier Urra* . 2015. Building Effective Governments. 239р. [↑](#endnote-ref-10)
11. Jens Kromann Kristensen, Martin Bowen, Cathal Long, Shakira Mustapha, Urška Zrinski. 2019. PEFA, Public Financial Management, and Good Governance. 144р. [↑](#endnote-ref-11)
12. David Shand (2005) COMPONENTS OF GOOD PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT. <https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/research/fy2005kenkyukai/1803pfm_8.pdf> [↑](#endnote-ref-12)
13. Philippine Public Financial Management (PFM) Program. 2012. <https://pcw.gov.ph/assets/files/2020/02/Public-Financial-Management_Briefing.pdf> [↑](#endnote-ref-13)
14. ###  Public Financial Management. Adam Smith International. https://adamsmithinternational.com/services/public-financial-management/

 [↑](#endnote-ref-14)
15. Jens Kromann Kristensen, Martin Bowen, Cathal Long, Shakira Mustapha, Urška Zrinski. 2019. PEFA, Public Financial Management, and Good Governance. 144р. [↑](#endnote-ref-15)
16. PEFA Assessing Public Financial Management. Washington DC 20433, USA, February. A Framework for 2016. [↑](#endnote-ref-16)
17. Government finance statistics manual 2014. – Washington, D.C. : International Monetary Fund, 2014. [↑](#endnote-ref-17)
18. Про затвердження Класифікації інституційних секторів економіки України: Наказ Державної служби статистики України від 03.12.2014 №378. <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0378832-14#Text> [↑](#endnote-ref-18)
19. Куньч З.Й. Універсальний словник української мови. Тернопіль: Навчальна книга Богдан, 2005. 848 с. [↑](#endnote-ref-19)
20. Свірко С.В. Механізми державного управління бюджетною безпекою: монографія. Житомир: ТОВ «Видавничий дом «Бук-Друк»», 2021. 436 c. [↑](#endnote-ref-20)
21. Свірко С.В. Механізми державного управління бюджетною безпекою: монографія. Житомир: ТОВ «Видавничий дом «Бук-Друк»», 2021. 436 c. [↑](#endnote-ref-21)
22. Свірко С.В., Кузьмінський Б.Ю. Public finance of Ukraine: decisive vectors, result and problem of development. Незалежний аудитор. №13 (ІІІ)2015. С.24-31. [↑](#endnote-ref-22)
23. Свірко С.В. Механізми державного управління бюджетною безпекою: монографія. Житомир: ТОВ «Видавничий дом «Бук-Друк»», 2021. 436 c. [↑](#endnote-ref-23)