

DOI: <https://doi.org/10.32836/2521-666X/2019-2-64-19>
УДК 336.131

Хомутенко А.В.

кандидат економічних наук, доцент,
Одеський національний економічний університет

Khomutenko Alla

Odessa National Economic University

СИСТЕМНІ АТРИБУТИ ТА СТРУКТУРНІ ВИКРИВЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ УКРАЇНИ

SYSTEM ATTRIBUTES AND STRUCTURAL DISTORTION OF THE STATE FINANCIAL MANAGEMENT OF UKRAINE

Статтю присвячено дослідженню елементів системи управління державними фінансами. Визначено сутнісний зміст об'єкта управління. Охарактеризовано такі об'єкти управління державними фінансами, як державний бюджет, державні позабюджетні фонди, фонди коштів суб'єктів господарювання державного сектору економіки. Виявлено прогалини та недоліки вітчизняних нормативно-правових актів, які регулюють питання управління державними фінансами. Наведено суб'єктів, що здійснюють безпосереднє та опосередковане управління державними фінансами. З'ясовано основоположні принципи, які порушують зазначені суб'єкти. Дослідження атрибутивних властивостей системи управління державними фінансами в Україні дало змогу розкрити особливості її функціонування. Запропоновано напрями усунення виявлених структурних викривлень управління державними фінансами.

Ключові слова: управління, державні фінанси, державний бюджет, державні позабюджетні фонди, суб'єкти господарювання державного сектору економіки.

Статья посвящена исследованию элементов системы управления государственными финансами. Определено сущностное содержание объекта управления. Охарактеризованы такие объекты управления государственными финансами, как государственный бюджет, государственные внебюджетные фонды, фонды средств субъектов хозяйствования государственного сектора экономики. Выявлены пробелы и недостатки отечественных нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы управления государственным финансами. Приведены субъекты, осуществляющие непосредственное и опосредованное управление государственными финансами. Выявлены основополагающие принципы, которые нарушают указанные субъекты. Исследование атрибутивных свойств системы управления государственными финансами в Украине позволило раскрыть особенности ее функционирования. Предложены направления устранения выявленных структурных искажений управления государственными финансами.

Ключевые слова: управление, государственные финансы, государственный бюджет, государственные внебюджетные фонды, субъекты хозяйствования государственного сектора экономики.

The article is devoted to the study of the elements of the public finance management system in Ukraine and its attributes. The structural distortions in such a system is identified. According to the results of the study, the public finance management system elements, including: object, subject, subject, management activity are defined. The essential content of the control object is determined. Such objects of public finance management as the state budget, state extra-budget funds, and funds of funds of business entities of the public sector economy are characterized. The subjects that directly and indirectly manage public finances are listed. The fundamental principles that violate these management subjects are discovered. The essence of management activity and management functions is determined. The statistical and analytical data, which show the ineffective management of public finances in Ukraine are presented. The study of the attributive properties of the public financial management system in Ukraine allowed us to reveal the features of its functioning. A critical analysis of special regulatory legal acts was carried out, in particular: Strategies for the development of the public financial management system (2013) and Strategies for reforming the public financial management system for

2017-2020 (2017). As a result, it was found that gaps and weaknesses of the national legislation governing public finance management. The directions for eliminating structural distortions in the management of public finances are identified. For example, at first, it is necessary: to consolidate in the relevant regulatory acts the provisions that will reveal the essence and components of the public finance management system; to clearly identify the subjects of public finance management and their sphere of competence; to minimize the subjective factor in the management of public finances through the promotion of civil society; to increase the responsibility management bodies for the drafting of poor-quality regulatory and legal acts, the legislation violations and the adoption unfounded management decisions.

Key words: management, state finances, state budget, state extra-budgetary funds, economic entities of the state sector of the economy.

Постановка проблеми. Фінансова політика держави спрямована на регулювання інвестиційної активності, стимулювання економічного зростання, забезпечення фінансовими ресурсами пріоритетних секторів національної економіки. Результативність фінансової політики є необхідною умовою для подолання негативних тенденцій, що перешкоджають гармонійному розвитку всіх сфер життєдіяльності країни. Успішна реалізація нормативно затверджених напрямів фінансової політики, своєю чергою, залежить від функціонуючої в країні системи управління державними фінансами.

Соціально-економічні та політичні кризові процеси, які регулярно протікають в Україні, здебільшого спричинені інституційними викривленнями та спотвореннями, деформаціями та диспропорціями у соціально-економічних структурах, у всіх інституціональних секторах економіки, зокрема й у секторі загальнодержавного управління. Усе це й зумовлює необхідність здійснення дослідження системних атрибутів управління державними фінансами для вироблення пропозицій із «докорінної системної модернізації» [1] такого управління, що в результаті дасть змогу задовольнити суспільні інтереси та забезпечити населення якісними повноцінними суспільними благами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика управління державними фінансами була предметом досліджень як окремих учених, так і цілих авторських колективів. Значний внесок у дослідження теоретико-організаційних засад управління державними фінансами зробили: В.Д. Базилевич, Р.Л. Балакін, Дж.М. Б'юкенен, О.Д. Василик, С.С. Гасанов, Дж. Грубер, А.І. Даниленко, П. Джейн, І.О. Луніна, М.І. Карлін, О.П. Кириленко, В.П. Кудряшов, А.М. Соколовська, О.О. Молдован, Л.Л. Тарангул, І.Я. Чугунов, В.М. Федосов, С.І. Юрій та ін. Колективні монографії та наукові розробки, присвячені управлінню державними фінансами, видавали, зокрема, Державна навчально-наукова установа «Академія фінансового управління» (монографія «Актуальні проблеми розвитку системи управління державними фінансами: євроінтеграційний контекст») та Національна академія державного управління при Президентові України (наукова розробка «Методологія державного управління як галузі науки»).

Віддаючи належне науковому доробку зазначених учених, відзначимо, що суспільний розвиток та глобалізаційні процеси зумовлюють необхідність здійснення систематичного аналізу стану суспільних інститутів, що функціонують в Україні, у тому числі й таких забезпечуючих інститутів, як інститут управління державними фінансами, для підвищення ступеня задоволення змінних у часів суспільних інтересів.

Мета статті полягає у дослідженні існуючих елементів системи управління державними фінансами в Україні та їхніх атрибутів, що дасть змогу визначити структурні викривлення такої системи та запропонувати першочергові заходи з їх усунення.

Мета статті полягає у дослідженні існуючих елементів системи управління державними фінансами в Україні та їхніх атрибутів, що дасть змогу визначити структурні викривлення такої системи та запропонувати першочергові заходи з їх усунення.

Виклад основного матеріалу. Система управління державними фінансами, як і будь-яка інша система, являє собою сукупність взаємопов'язаних елементів, кожний з яких володіє певними властивостями, атрибутами [2].

Основними елементами, без яких система управління державними фінансами існувати не може, є суб'єкт та об'єкт. Об'єктом управління є рух частини суспільних фінансових ресурсів (фінансові потоки), що формують централізовані та децентралізовані фонди грошових коштів (державний бюджет, державні позабюджетні фонди, фонди коштів суб'єктів господарювання державного сектору економіки) та фінансові потоки, що спрямовуються на надання суспільних благ і задоволення суспільних інтересів. Такі фонди грошових коштів можуть формуватися із внутрішніх та зовнішніх джерел. До зовнішніх джерел можна віднести: фонди коштів міжнародних фінансових інституцій і національний дохід (далі – НД) та/або національне багатство (далі – НБ) іншої країни. Кошти з таких джерел надходять у вигляді зовнішніх запозичень, грантів, дарунків, благодійних внесків, репарацій.

Державний бюджет як складник державних фінансів являє собою фонд грошових коштів, який повинен формуватися передусім за рахунок внутрішніх джерел (валовий внутрішній продукт (далі – ВВП) та НБ). Так, зокрема, фінансові потоки, джерелом утворення яких є ВВП, надходять до державного бюджету, у вигляді: рентної плати за користування державною власністю, непрямих податків, прямих податків (податковий метод наповнення бюджету), внутрішніх запозичень (позичковий метод формування доходів), плати за державні послуги, частини прибутку державного сектору, адміністративних зборів. У разі продажу об'єктів, які включаються до складу НБ країни, до державного бюджету надходять фінансові потоки у вигляді приватизаційних платежів.

Важливим атрибутом державного бюджету є те, що цей фонд може складатися із загального, спеціального, резервного та інших бюджетних фондів. Основною відмінною ознакою таких фондів є порядок розподілу їхніх коштів. Наприклад, атрибутом спеціального фонду є предметно-цільове використання його коштів, а резервного – настання непередбачених обставин, за яких

цей фонд розподіляється [3]. Атрибутами інших існуючих в Україні бюджетних фондів є те, що всі вони формуються, розподіляються та використовуються для виконання певних функцій держави [4]. Зокрема, соціальної – бюджетний фонд, який управляється відповідною бюджетною установою – Фондом соціального захисту інвалідів [5].

Відмінною ознакою такого об'єкта управління, як державні позабюджетні фонди, можна вважати те, що це фонди грошових коштів, які переважно формуються шляхом акумуляції обов'язкових внесків (платежів) юридичних та фізичних осіб для реалізації конституційних прав громадян. Такі фонди об'єднують фінансові ресурси, що не включаються до складу державного бюджету. Зауважимо, що, як правило, такі фонди цільового призначення [4].

Ще одним об'єктом управління державними фінансами є рух фінансових ресурсів, що формують децентралізовані фонди грошових коштів суб'єктів господарювання державного сектору економіки. Основною відмінною ознакою таких фондів від централізованих є порядок їх формування. Як відомо, децентралізовані фонди формуються за рахунок власного, залученого та позичкового капіталу. Специфікою децентралізованих фондів грошових коштів суб'єктів господарювання державного сектору економіки є те, що джерелом утворення власного капіталу є державний бюджет, оскільки за вітчизняним законодавством частка держави повинна становити не менше 50% [6, ст. 22]. Окрім того, з державного бюджету здійснюється бюджетне кредитування та/або фінансування таких суб'єктів.

Таким чином, підсумовуючи, зазначимо, що державні фінанси, які включають фінансові ресурси державного бюджету, державних позабюджетних фондів та суб'єктів господарювання державного сектору економіки та їх рух будуть об'єктом управління.

Разом із тим у Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 рр. визначено не об'єкти управління, не елементи системи управління

державними фінансами, а «складові частини», які поділені за певними «напрямами», а саме: «за напрямом дотримання загальної бюджетно-податкової дисципліни у середньостроковій перспективі: податкова система, макроекономічне та бюджетне прогнозування, середньострокове бюджетне планування, управління фіскальними ризиками, управління державним боргом, управління ліквідністю; за напрямом підвищення ефективності розподілу ресурсів на рівні формування державної політики: стратегічне планування, програмно-цільовий метод, міжбюджетні відносини та фіскальна децентралізація; за напрямом забезпечення ефективного виконання бюджету: система публічних закупівель, управління державними інвестиціями, бухгалтерський облік у державному секторі, державний внутрішній фінансовий контроль, державний фінансовий контроль, незалежний зовнішній фінансовий контроль, підвищення рівня прозорості та підзвітності в управлінні державними фінансами, прозорість бюджету та участь громадян у бюджетному процесі, застосування інформаційних технологій в управлінні державними фінансами» [7]. На нашу думку, зазначені положення є швидше напрямами досягнення поставленої у стратегії мети, а не «складовими частинами системи управління державними фінансами». Хоча виділення напрямів, за якими забезпечуватиметься розвиток системи управління державними фінансами, якісно відрізняє цю Стратегію від попередньої Стратегії «розвитку системи управління державними фінансами», затвердженої КМУ 01.07.2013 [8, ч. 1, абз. 6], уважаємо, що зазначені у нормативно-правових актах положення, зокрема в частині складників системи управління державними фінансами, викривляють структуру та зміст як системи державних фінансів, так і системи державного управління. На нашу думку, зазначені норми створюють дисбаланс між теоретичними уявленнями про державні фінанси, державне управління та правовими нормами. Вбачається, що структурувати напрями реформування системи управління

державними фінансами необхідно за певною ознакою, наприклад за об'єктом управління. При цьому необхідно враховувати, що предметом управління державними фінансами є бюджетні показники, результативні показники руху фінансових ресурсів державних позабюджетних фондів та показники фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки.

Нормативна невизначеність зазначених елементів системи управління державними фінансами та їхніх атрибутів призводить до відсутності концептуального системного підходу до модернізації такої системи, зниження ефективності її функціонування, що зумовлене неохопленням суб'єктами управління, у т. ч. й наділених контрольними повноваженнями, усіх державних фінансових ресурсів та фінансових потоків.

Невід'ємним елементом системи управління державними фінансами, як відомо, є суб'єкти, до яких варто відносити органи та/або осіб, що наділені владними повноваженнями щодо здійснення впливу на державні фінанси з метою досягнення поставлених цілей через виконання певного кола завдань за рахунок реалізації нормативно встановлених повноважень, прав і обов'язків (компетенцій). Зауважимо, що компетенції є невід'ємним атрибутом суб'єктів управління державними фінансами. Саме тому актуалізується необхідність дослідження таких компетенцій.

Зауважимо, що у зв'язку з тим, що державні фінанси об'єднують фінансові ресурси державного бюджету, державних позабюджетних фондів та суб'єктів господарювання державного сектору економіки, доцільно суб'єктів управління також поділити на три групи суб'єктів, які, своєю чергою, здійснюють два види управління: безпосереднє та опосередковане. Суб'єкти, що здійснюють безпосереднє управління, на нашу думку, можна розділити на таких, які уповноважені приймати стратегічні рішення, та таких, що здійснюють оперативне управління. Так, наприклад, стратегічні рішення в управ-

ліній всіма складниками державних фінансів можуть приймати: Верховна Рада України (далі – ВРУ), Президент України, Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) (табл. 1).

До суб'єктів, що приймають стратегічні рішення на рівні окремих позабюджетних цільових фондів соціального призначення, відносимо Міністерство соціальної політики України, яке, зокрема, «подає ... КМУ проекти бюджетів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття та Фонду соціального страхування», «погоджує порядок розміщення тимчасово вільних коштів, у тому числі резерву коштів Фонду соціального страхування, на депозитних рахунках банківських установ» [11, п. п. 4.23, 4.25].

На рівні конкретних фондів суб'єктів господарювання державного сектору економіки можуть приймати стратегічні рішення та одночасно здійснювати оперативне управління уповноважені міністерства, відомства та інші головні розпорядники бюджетних коштів і безпосередньо уповноважені особи відповідних суб'єктів господарювання. Так, зокрема, Міністерство освіти та науки України (далі – МОН), виступаючи головним розпорядником бюджетних коштів, має можливість визначати напрями фінансово-господарської діяльності навчальних закладів,

які виступають розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня. Крім того, МОН «утворює, ліквідує, реорганізовує підприємства, установи та організації...»; «організовує планово-фінансову роботу в апараті МОН, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління, здійснює контроль над використанням фінансових і матеріальних ресурсів, забезпечує організацію та вдосконалення бухгалтерського обліку»; «притягує до дисциплінарної відповідальності керівників підприємств» та ін. [12, ст. ст. 5, 10]. Таким чином, головний розпорядник бюджетних коштів залежно від об'єкта управління може одночасно виступати й суб'єктом управління, що має можливість приймати стратегічні рішення, й суб'єктом оперативного управління, й суб'єктом опосередкованого управління.

Оперативне управління усіма державними фінансами реалізує Державна казначейська служба України, яка здійснює «розрахунково-касове обслуговування розпорядників, одержувачів бюджетних коштів та інших клієнтів, операцій із коштами бюджетів, спільних із міжнародними фінансовими організаціями проектів; управляє ліквідністю субрахунків єдиного казначейського рахунка; ...здійснює у межах повноважень контроль над: бюджетними повноваженнями

Таблиця 1

**Суб'єкти управління державними фінансами, що приймають стратегічні рішення
(складено автором)**

Назва органу	Повноваження
ВРУ	здійснює «затвердження державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль над виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання» [9, ст. 85]; «комітети ВРУ мають право на внесення пропозицій щодо Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період» [10, ст. 27] та ін.
Президент України	здійснює управління шляхом підписання або накладання вето на прийняті ВРУ нормативно-правові акти [9, ст. 106], зокрема закону про державний бюджет України на відповідний рік; видає укази і розпорядження, у тому числі й ті, що відносяться до сфери управління державними фінансами
КМУ	«забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; ... здійснює управління об'єктами державної власності; розробляє проект закону про державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання» [9, ст. 116]

під час зарахування надходжень бюджету; відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів показникам розпису бюджету» та ін. [13, ст. 4].

Окрім того, до суб'єктів оперативного управління державним бюджетом можна віднести Міністерство фінансів України (далі – Мінфін), яке наділене повноваженнями щодо забезпечення реалізації фінансової та бюджетної політики, державної політики у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів та у сфері державного фінансового контролю, уповноважене «забезпечувати концентрацію фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках соціально-економічного розвитку України», «здійснення заходів із підвищення ефективності управління державними фінансами» та ін. [14, ст. 3]. Таким чином, виходячи з покладених на Мінфін завдань, цей орган здійснює не лише безпосереднє управління державним бюджетом, а й опосередковане управління державними позабюджетними фондами та фінансами суб'єктів господарювання державного сектору економіки.

До суб'єктів опосередкованого управління державним бюджетом можна віднести Національний банк України, який здійснює управління шляхом виконання «операцій з обслуговування державного боргу, пов'язаних із розміщенням державних цінних паперів, їх погашенням і виплатою доходу за ними» [15, ст. 42, п. 12].

Суб'єктами опосередкованого управління, які приймають відповідні рішення в частині делегованих повноважень щодо розподілу коштів державного бюджету, на місцевому рівні виступають районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст та здійснюють управління шляхом «затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідного району, області, цільових програм з інших питань, заслуховування звітів про їх виконання; затвердження відповідно районних, обласних бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання» та ін. [16, ст. 43].

На місцевому рівні можна виділити ще одного суб'єкта опосередкованого управління державним бюджетом – місцеві державні адміністрації (далі – МДА). МДА – виконавча влада в областях і районах, містах Києві та Севастополі – забезпечують виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля й здійснюють підготовку та виконання відповідних бюджетів [16, ст. 64].

З усього вищезазначеного видно, що в Україні створено достатньо розгалужену систему суб'єктів управління державними фінансами, які різняться залежно від об'єкта управління (складника державних фінансів). Водночас слід зазначити, що суб'єкти опосередкованого оперативного управління, наведені в табл. 2, є спільними для всіх трьох складників державних фінансів. Так, зокрема, Національна комісія із цінних паперів та фондового ринку виступатиме суб'єктом опосередкованого управління державними фінансами у разі здійснення органами державної влади та/або суб'єктами господарювання державного сектору економіки запозичень шляхом емісії цінних паперів.

До суб'єктів опосередкованого управління державними фінансами, на нашу думку, можна віднести й громадянське суспільство, яке в особі, зокрема, засобів масової інформації та громадських об'єднань (організацій) має можливість впливати на державні фінанси. Наприклад, громадське об'єднання має право «звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб із пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами»; «брати участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування» [21, ст. 21]. Водночас в Україні на відміну від західних країн громадянське суспільство тільки починає виступати рушій-

**Суб'єкти опосередкованого оперативного управління державними фінансами
(складено автором)**

Назва органу	Повноваження
Державна фіскальна служба України (після реорганізації – Державна податкова служба України та Державна митна служба України)	реалізує державну податкову політику та політику у сфері державної митної справи, здійснює контроль над надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків і зборів, митних та інших платежів [17, ст. 3]
Державна аудиторська служба України	здійснює державний фінансовий контроль над використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, ... «у міністерствах та інших органах виконавчої влади, державних фондах, фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування, бюджетних установах і суб'єктах господарювання державного сектору економіки та ін.» [18, ст. 4]
Рахункова палата	здійснює фінансовий аудит та аудит ефективності щодо: надходжень до державного бюджету податків, зборів, обов'язкових платежів та інших доходів, включаючи адміністрування контролюючими органами таких надходжень; використання коштів державного бюджету, наданих місцевим бюджетам та фондам загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування та ін. [19, ст. 7]
Національна комісія із цінних паперів та фондового ринку	здійснює державне регулювання та контролю над емісією й обігом цінних паперів та похідних (деривативів) на території України [20, ст. 3]

ною силою в прийнятті органами державної та місцевої влади законних і економічно обґрунтованих управлінських рішень [22], що викликає супротив функціонуючого бюрократичного апарату. Яскравим прикладом дієвості громадянського суспільства України стало прийняття 23.03.2017 Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей фінансового контролю окремих категорій посадових осіб», яким передбачена необхідність подання представниками антикорупційних громадських організацій декларацій про майновий стан [23].

Відзначимо, що використання у практиці державного управління в Україні Міжнародних рекомендацій до формування Системи національних рахунків зумовлює необхідність дослідження положень цього нормативного акту. Так, відповідно до цих рекомендацій, сектор загальнодержавного управління (the general government sector) включає центральні, регіональні та місцеві органи державного управління й створені ними фонди соціального забезпечення [24, с. 65]. Таким

чином, міжнародним документом визначено суб'єктів державного управління, частина яких уповноважена здійснювати управління державними фінансами. Разом із тим перелік таких суб'єктів узагальнений, без структурування за сферами їхніх компетенцій.

Проведене дослідження показало, що в Україні не прийнято єдиного нормативно-правового акту, який би систематизував як самих суб'єктів управління державними фінансами, так і їхні компетенції. Зауважимо, що згадування про суб'єктів управління у державному секторі економіки, крім зазначених вище нормативно-правових актів, зустрічається у Господарському кодексі України, яким до таких осіб віднесено: КМУ, міністерства, інші органи влади та організації [6, ст. 22.3]. Водночас таке визначення достатньо розмите. Зазначені проріхи нормативно-правового забезпечення призводять до дублювання повноважень окремих суб'єктів управління та до неможливості охоплення системним контролем державних фінансів як із боку держави, так і з боку громадськості.

Крім того, у Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 рр. також не визначені суб'єкти, на яких спрямовані положення нормативно-правового акту [7]. Натомість у Стратегії розвитку системи управління державними фінансами від 01.07.2013, яка втратила чинність, було передбачено, що «заінтересованими сторонами є держава в особі органів державної влади, зокрема Рахункової палати, Кабінету Міністрів України, Мінфіну, Міндоходів, Мінекономрозвитку, Мінюсту, суб'єкти господарювання та громадськість» [8, ч. 1 абз. 7]. На нашу думку, таке формулювання є неточним, адже не зрозуміло, в чому сторони «заінтересовані» та які саме сторони: із зазначеного виходить, що державу представляють не лише органи державної влади, а й суб'єкти господарювання та громадськість. Більше того, не зрозуміло, за яким критерієм було відібрано саме ці органи державної влади та яке відношення Міністерство юстиції України має до державних фінансів?! Адже, відповідно до вітчизняного законодавства, це головний орган у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної правової політики, політики з питань банкрутства та використання електронного цифрового підпису [25, ст. 1]. Саме через такі неузгодженості, на нашу думку, в діючій Стратегії такі положення зовсім відсутні. Таким чином, вважаємо, що всі зазначені недоліки і прогалини організаційного та нормативно-правового характеру спричиняють структурні викривлення управління державними фінансами.

Слід зазначити, що метою діяльності суб'єктів управління державними фінансами є задоволення суспільних інтересів та надання якісних повноцінних суспільних благ громадянам на засадах науковості, системності, законності, компетентності, плановості, ефективності, відкритості, обов'язковості настання відповідальності суб'єктів управління. Такі основоположні принципи також повинні стати законодавчого закріпленим невід'ємним атрибутом системи

управління державними фінансами, що дасть змогу правильно визначити зміст та напрями здійснення цілеспрямованого впливу суб'єктами на об'єкт управління.

Проведене дослідження показало, що суб'єкти управління державними фінансами систематично порушують зазначені принципи. Так, щорічні звіти Рахункової палати свідчать про недотримання:

– принципу законності та ефективності (наприклад, у 2017 р. з порушенням чинного законодавства використано 6 124,4 млн грн державного бюджету та державних цільових фондів, а неефективно використано 6 568,8 млн грн [26, с. 21]). Крім того, наголошено, що в 2015–2016 рр. система державних закупівель була неефективною [26, с. 122];

– принципу прозорості – «протягом 2014–2016 рр. в Україні не забезпечено створення ефективної та прозорої системи адміністрування податкового боргу» [26, с. 49];

– принципу компетентності, що підтверджується висновком контролюючого органу: «Окремі положення проекту закону про державний бюджет України на 2018 рік не відповідали нормам Бюджетного і Податкового кодексів України» [26, с. 37];

– принципу науковості. Про відсутність наукової обґрунтованості показників державного бюджету, зокрема на 2015 р., свідчить таке положення: «З урахуванням прогнозованого економічного спаду, врахованого під час складання проекту державного бюджету на 2015 рік, запропоноване в законопроекті значне зростання окремих доходів державного бюджету є надто оптимістичним» [27, с. 36];

– принципу плановості. Відзначається, що «надані до проекту закону про державний бюджет на 2015 рік матеріали не містили окремих прогнозних розрахунків, ... відсутній прогноз державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди, зведений баланс фінансових ресурсів України, інформація про квазіфіскальні операції та оцінку можливого впливу таких операцій на показники бюджету в наступних бюджетних періодах» [27, с. 35–36].

Окрім того, Рахункова палата наголошує на тому, що в Україні не встановлено належної відповідальності суб'єктів управління державними фінансами [26, с. 164, 175]. Саме через це бюджетні правопорушення продовжують мати системний характер [26, с. 22], що є чи не єдиним, у чому розпорядники бюджетних коштів дотримуються принципу системності. Так, за даними контролюючого органу, окремі суб'єкти управління державними фінансами не використовують у своїй діяльності системний підхід, що призводить до незаконного та неефективного використання бюджетних коштів [26, с. 78, 129].

Нормативно-правова невизначеність чітких правил, норм поведінки, орієнтирів діяльності, юридичних зобов'язань суб'єктів управління державними фінансами, тобто основоположних принципів та засад, негативно відображається на результативних показниках управлінської діяльності, призводить до спотворення ролі та призначення відповідних суб'єктів владних повноважень у всіх сферах суспільного життя країни. Відзначимо, що управлінська діяльність, яка являє собою сукупність дій цілеспрямованого впливу суб'єктом на об'єкт, що реалізуються за допомогою певних методів та інструментів, також є невід'ємним елементом системи управління державними фінансами. При цьому вибір доцільних методів та інструментів, передусім, залежить від конкретної функції управління, яка спрямована на вирішення певного кола завдань.

Функції є ще одним системним атрибутом управління державними фінансами. Як відомо, класична наука про управління до функцій управління відносить планування, організацію, мотивацію, контроль. Зауважимо, що науковці виділяють ще низку функцій управління: прогнозування, облік, координацію, регулювання та ін. Разом із тим уважаємо, що прогнозування є інструментом, за рахунок якого здійснюється планування управлінської діяльності, а всі інші зазначені функції – підфункції функції «орга-

нізація». Правова уніфікованість функцій управління уповноважених суб'єктів шляхом закріплення зазначених чотирьох функцій із подальшим розкриттям їхнього змісту у відповідних нормативно-правових актах сприяла б мінімізації, а в подальшому й усуненню інституційних перекосів у системі управління державними фінансами. Разом із тим це стає можливим за використання системного підходу до реформування всіх елементів системи.

Висновки. Підсумовуючи результати проведеного дослідження, зазначимо, що деформації системних атрибутів та відсутність концептуальних підходів до системи управління державними фінансами негативно позначається на ефективності дії механізму такого управління. Для усунення виявлених структурних викривлень управління державними фінансами та підвищення ступеня задоволення суспільних інтересів, перш за все, необхідно:

- закріпити у відповідних нормативно-правових актах, зокрема у Стратегії реформування системи управління державними фінансами, положення, що розкриватимуть сутність та складники системи управління державними фінансами. Це дасть змогу сформувати її загальні організаційні засади;

- чітко визначити суб'єктів управління державними фінансами та сферу їхніх компетенцій, що сприятиме підвищенню особистісної та суспільної відповідальності;

- мінімізувати суб'єктивний чинник в управлінні державними фінансами за рахунок сприяння розвитку громадянського суспільства в особі громадських організацій, незалежних засобів масової інформації та ін., які будуть систематично моніторити діяльність посадових осіб відповідних суб'єктів владних повноважень;

- посилити відповідальність суб'єктів управління за розроблення неякісних нормативно-правових актів, порушення норм законодавства, прийняття необґрунтованих управлінських рішень, які призводять до неефективного управління державними фінансами.

Список літератури:

1. Новак Е. Структурні викривлення. *Всеукраїнський громадсько-політичний тижневик «Демократична Україна»*. URL: <http://www.dua.com.ua/economy/item/1673-struktturni-vikrivlennya.html> (дата звернення: 20.04.2019).
2. Словари и енциклопедии. URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/115/%D0%90%D0%A2%D0%A0%D0%98%D0%91%D0%A3%D0%A2 (дата звернення: 20.04.2019).
3. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. *База даних «Законодавство України» ВР України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print> (дата звернення: 20.04.2019).
4. Хомутенко А.В. Проблематика управління державними бюджетними та позабюджетними фондами грошових коштів в Україні. *Економіка та держава*. 2018. № 3. С. 60–66.
5. Про затвердження Положення про Фонд соціального захисту інвалідів : Наказ Міністерства соціальної політики України від 14.04.2011 № 129. *База даних «Законодавство України» ВР України*. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0528-11> (дата звернення: 20.04.2019).
6. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 436-IV. *База даних «Законодавство України» ВР України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15/print1382683345430314> (дата звернення: 20.04.2019).
7. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : Розпорядження КМУ від 08.02.2017 № 142-р. *База даних «Законодавство України» ВР України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80> (дата звернення: 20.04.2019).
8. Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами : Розпорядження КМУ від 01.08.2013 № 774-р. *База даних «Законодавство України» ВР України*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-%D1%80> (дата звернення: 20.04.2019).
9. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *База даних «Законодавство України» ВР України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page3> (дата звернення: 20.04.2019).
10. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР. *База даних «Законодавство України» ВР України*. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 20.04.2019).
11. Положення про Міністерство соціальної політики України : Постанова КМУ від 17.06.2015 № 423. *База даних «Законодавство України» ВР України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF> (дата звернення: 20.04.2019).
12. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України : Постанова КМУ від 16.10.2014 № 630. *База даних «Законодавство України» ВР України*. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF> (дата звернення: 20.04.2019).
13. Про положення про Державну казначейську службу України : Указ Президента від 13.04.2011 № 460/2011. *База даних «Законодавство України» ВР України*. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/460/2011> (дата звернення: 20.04.2019).
14. Про положення про Міністерство фінансів України : Указ Президента України від 08.04.2011 № 446/2011. *База даних «Законодавство України» ВР України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/446/2011> (дата звернення: 20.04.2019).
15. Про Національний банк України : Закон України від 20.05.1999 № 679-XIV. *База даних «Законодавство України» ВР України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/679-14> (дата звернення: 20.04.2019).
16. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *База даних «Законодавство України» ВР України*. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 20.04.2019).
17. Про Державну фіскальну службу України : Постанова КМУ від 21.05.2014 № 236. *База даних «Законодавство України» ВР України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF> (дата звернення: 20.04.2019).

18. Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України : Постанова КМУ від 3.02.2016 № 43. *База даних «Законодавство України» ВР України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF> (дата звернення: 20.04.2019).

19. Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 № 576-VII. *База даних «Законодавство України» ВР України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/576-19> (дата звернення: 20.04.2019).

20. Про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку : Указ Президента від 23.11.2011 № 1063/2011. *База даних «Законодавство України» ВР України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1063/2011/print1454961788644246> (дата звернення: 20.04.2019).

21. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. *База даних «Законодавство України» ВР України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4572-17/page> (дата звернення: 20.04.2019).

22. Хомутенко А.В. Сутність та передумови інституціональної модернізації управління державними фінансами України. *Економіка та держава*. 2018. № 1. С. 91–96.

23. Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей фінансового контролю окремих категорій посадових осіб : Закон України від 23.03.2017 № 1975-VIII. *База даних «Законодавство України» ВР України*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1975-19> (дата звернення: 20.04.2019).

24. System of National Accounts. European Commission, New York, 2009. 722 p. URL: <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008.pdf> (дата звернення: 20.04.2019).

25. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : Указ Президента від 06.04.2011 № 395/2011. *База даних «Законодавство України» ВР України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/395/2011> (дата звернення: 20.04.2019).

26. Звіт Рахункової палати за 2017 рік. URL: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826> (дата звернення: 20.04.2019).

27. Звіт Рахункової палати за 2014 рік. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16747166/zvit_2014.pdf (дата звернення: 20.04.2019).

References:

1. Novak E. (2015), “Structural distortion”, *Demokratychna Ukraina*, available at: <http://www.dua.com.ua/economy/item/1673-strukturni-vikrivlennya.html> (accessed April 20, 2019)

2. Dictionaries and encyclopedias, available at: http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/115/%D0%90%D0%A2%D0%A0%D0%98%D0%91%D0%A3%D0%A2 (accessed April 20, 2019)

3. Verkhovna Rada (2010), “Budget Code of Ukraine”, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print> (accessed April 20, 2019)

4. Khomutenko A. (2018), “Problems of the state budgetary and extra-budgetary money funds management in Ukraine”, *Ekonomika ta derzhava*, № 3, 2018, p. 60-66

5. Ministry of Social Policy of Ukraine (2011) “On Approval of the Regulations on the Fund for Social Protection of the Disabled”, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0528-11> (accessed April 20, 2019)

6. Verkhovna Rada (2003), “Economic Code of Ukraine”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15/print1382683345430314> (accessed April 20, 2019)

7. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), “On Approving the Strategy for Reforming the Public Finance Management System for 2017-2020”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80> (accessed April 20, 2019)

8. Cabinet of Ministers of Ukraine (2013), “About the strategy of development of the system of management of public finances”, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-%D1%80> (accessed April 20, 2019)

9. Verkhovna Rada (1996), “Constitution of Ukraine”, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page3> (accessed April 20, 2019)

10. Verkhovna Rada (1995), “On Committees of the Verkhovna Rada of Ukraine”, available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80> (accessed April 20, 2019)

11. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), "Regulation on the Ministry of Social Policy of Ukraine", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF> (accessed April 20, 2019)

12. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), "On Approval of the Regulation on the Ministry of Education and Science of Ukraine", available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF> (accessed April 20, 2019)

13. President of Ukraine (2011), "About the State Treasury Service of Ukraine", available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/460/2011> (accessed April 20, 2019)

14. President of Ukraine (2011), "About the Regulation on the Ministry of Finance of Ukraine", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/446/2011> (accessed April 20, 2019)

15. Verkhovna Rada (1999), "About the National Bank of Ukraine", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/679-14> (accessed April 20, 2019)

16. Verkhovna Rada (1997), "On Local Self-Government in Ukraine", available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (accessed April 20, 2019)

17. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), "About the State Fiscal Service of Ukraine", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF> (accessed April 20, 2019)

18. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), "On Approval of the Regulation on the State Audit Office of Ukraine", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF> (accessed April 20, 2019)

19. Verkhovna Rada (2015), "About the Accounting Chamber", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/576-19> (accessed April 20, 2019)

20. President of Ukraine (2011), "About the National Commission on Securities and Stock Market", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1063/2011/print1454961788644246> (accessed April 20, 2019)

21. Verkhovna Rada (2012), "About public associations", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4572-17/page> (accessed April 20, 2019)

22. Khomutenko A. (2018), "The essence and prerequisites of institutionalized modernization of state finance management in Ukraine", *Ekonomika ta derzhava*, № 1, 2018, p. 91-96

23. Verkhovna Rada (2017), "On Amendments to Some Laws of Ukraine on the Specifics of Financial Control of Certain Categories of Officials", available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1975-19> (accessed April 20, 2019)

24. European Commission (2009), "System of National Accounts", New York, 722 p., available at: <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008.pdf>

25. President of Ukraine (2011), "On Approval of the Regulation on the Ministry of Justice of Ukraine", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/395/2011> (accessed April 20, 2019)

26. Site of The Accounting Chamber (2017), "Reports for 2017", available at: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826> (accessed April 20, 2019)

27. Site of The Accounting Chamber (2014), "Reports for 2014", available at: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16747166/zvit_2014.pdf (accessed April 20, 2019).