

С. М. Клімова

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри права та європейської інтеграції
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ ЯК СКЛАДОВА РЕФОРМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

У статті окремим елементом реформи державного управління визначено реформу державних фінансів. З'ясовано, що реалізація законодавства про публічні фінанси не є досить ефективною. Правова база, що регламентує управління публічними фінансами, ще неструктурована, не створено єдиного інституційного простору нормативно-правового управління публічними фінансами. Пропонується ввести в законодавство України термін «публічні фінанси».

Ключові слова: публічні фінанси, управління, державне управління, правове регулювання, реформування.

Постановка проблеми. Діяльність сучасної держави пов'язана з фінансами. В Україні започатковано реформи в різних сферах, тому що чим більше розвивається держава, тим більш потрібно їй коштів. Достатня кількість коштів у держави є основою успішного реформування освіти, медицини, оборонної галузі тощо. Будь-яке рішення держави можна вважати реальним лише після знаходження можливості покриття витрат, пов'язаних із забезпеченням її грошовими ресурсами.

Сьогодні рівень управління публічними фінансами в Україні поки що не забезпечує можливості для швидкого реформування й соціального розвитку суспільства. Тому актуальними є питання дослідження організаційно-правових основ управління публічними фінансами. Фінансова система може функціонувати ефективно при належно праворегульованих фінансових відносинах. Тому над проблемою «управління публічними фінансами» в Україні працюють більше за інших учені-економісти і юристи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Критичний огляд наукових робіт щодо управління публічними фінансами виявив, що зазначена наукова проблема розглядається нині в Україні фрагментарно. Родоначальниками теорії управління публічними фінансами можна вважати А. Вагнера, К. Рау, Л. Штейна. Окремі проблеми функціонування фінансової системи в Україні досліджували економісти: О. Близнюк, Т. Бондарчук, А. Зюнькін, Л. Коваленко, С. Ко-

вальчук, В. Кравченко, С. Міщенко, С. Науменкова, В. Опарін, В. Стоян та інші. Питаннями фінансів в Україні займалися вчені-правники, серед яких варто особливо відмітити Л. Воронову, Р. Гаврилюк, Е. Дмитренко, А. Ковальчука, М. Кучерявенка, О. Лукашева, А. Монаєнка, О. Музику-Стефанчук, А. Нечай, Н. Пришву й інших.

Загальні аспекти адміністративно-правових засад управління фінансами в Україні досліджувалися в працях таких вітчизняних учених, як В. Авер'янов, О. Андрійко, Ю. Битяк, В. Гаращук, А. Комзюк, С. Кузніченко, Н. Матюхіна, В. Настюк, О. Рябченко, А. Селіванов та ін. Водночас, незважаючи на значну кількість наукових праць, присвячених питанням управління фінансами, дослідженню цього виду управління як складової реформи державного управління присвячено недостатньо уваги. У науці адміністративного права комплексний аналіз зазначеної проблеми фактично залишився поза увагою.

Метою статті є характеристика управління публічними фінансами як складової реформи державного управління. Об'єктом обрано систему державного управління, а предметом – управління публічними фінансами.

Виклад основного матеріалу. Управління публічними фінансами – це передусім складова частина управління економікою. Його здійснює спеціальний апарат за допомогою специфічних прийомів і методів. Сьогодні немає єдиного підходу до визначення цієї категорії. Тому під час характеристики цього поняття будемо виходити

з розкриття сутності терміна «управління», точніше, соціального, державного, або публічного управління.

Соціальне управління – це явище, яке характеризує внутрішню властивість суспільства, що витікає з його системної природи, суспільного характеру праці, процесу спілкування людей під час роботи й в інших сферах життя. Його зміст полягає в цілеспрямованому впливі на суспільство та його окремі частини (ланки) з метою їх упорядкування, удосконалення й розвитку [1].

Державне управління – складне та багатоманітне явище, якому дати точне визначення надзвичайно важко. Можна погодитись із американським дослідником Дуайтом Валдо, який писав, що немає точного визначення державного управління; якщо є точні короткі визначення, то немає точних коротких пояснень [2]. Але найбільш влучним є підхід авторів словника «Державне управління» до визначення явища через конкретизацію сутності управлінського організуючого впливу держави в особі уповноважених органів: «... це практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її власну силу» [3, с. 63]. Розвиваючи цю точку зору, О. Оболенський визначив специфіку державного управління: «а) у своєму здійсненні спирається на владу – організовану силу суспільства, здатну до примусу; б) поширює свій вплив на все суспільство, піддаючи управлінській дії його найважливіші явища, процеси та взаємозв'язки; в) діє системно, поєднуючи функціонування таких структур, як державний апарат, управління і публічні прояви суспільства» [4, с. 94].

Об'єкт управлінських відносин – забезпечення (у кінцевому підсумку створення) оптимальних організаційних умов спільної, комбінованої діяльності людей, спрямованої, як відомо, на досягнення певного загального результату. Це означає, що управління, управлінські відносини виникають там, де здійснюється будь-яка безпосередньо суспільна або спільна праця, яка має форму суспільно комбінованого процесу й не роз'єднана працею самостійних виробників [5].

Визначаючи управління публічними фінансами як вид управлінських відносин, маємо справедливо оцінити співвідношення цього поняття з терміном «фінансова діяльність держави», який широко використовує наука фінансового права. Аналіз позицій учених, проведений А. Монаєн-

ком щодо ознак фінансової діяльності держави, засвідчив, що вона є не тільки видом управлінської діяльності держави, а й складовою механізмом соціального управління [6, с. 170].

Основні ознаки поняття «фінансова діяльність держави» такі: «... здійснюється на основі фінансової політики через посередництво фінансово-правових і фінансово-планових актів; суб'єктами фінансової діяльності є органи державної влади та управління; фінансова діяльність держави полягає у формуванні, розподілі, витратах публічних фінансів і контролю за ними; метою її є публічні (суспільні) потреби» [7, с. 9–10]. Особливості ж фінансової діяльності держави А. Монаєнко вбачає в такому: вона характеризується міжгалузевим змістом; стосується всіх галузей і сфер державного управління; здійснюється представницькими й виконавчими органами виконавчої влади, належить до відання органів держави та місцевого самоврядування [6, с. 169]. Досить чітко викладено риси фінансової діяльності держави, які дають можливість зважити на види суспільних відносин, у яких перебувають суб'єкти управління публічними фінансами.

Публічні фінанси Н. Пришва розглядає як сукупність суспільних економічних відносин, які спрямовані на формування, розподіл і використання публічних фондів коштів, необхідних для безперебійного функціонування як держави загалом, так і її територіальних утворень, задоволення публічного інтересу [8, с. 22]. Правильність цього твердження не викликає сумнівів, але сьогодні суттєвого переосмислення потребують теоретичні питання забезпечення функціонування публічних фінансів і їх реформування. Ці аспекти системи публічних фінансів аналізуються більше адміністративістами. Але, як указував проф. М. Агарков, між окремими галузями не існує різко окреслених меж [9, с. 61]. Відсутність таких меж не є ознакою неіснування відмінності між галузями.

Сьогодні вітчизняна юридична наука залучає дослідницькі засоби інших наук зарубіжних країн. Стосовно управління публічними фінансами щодо європейських країн із ринковим типом економіки виділяють два рівні управління: міжнародне управління, публічне управління в межах держави.

Автори підручника “Public Administration in Austria” зазначили: споконвічна мета публічних фінансів Австрії – забезпечити громадян суспільними послугами (освіта, соціальне стра-

хування, економічна інфраструктура, внутрішня та зовнішня безпека тощо). Після розвитку фінансової сфери в Австрії відбулося відділення регіональних і місцевих фінансів від загальнодержавних, їх призначення не дублюється, вони спрямовані на вирішення різних питань [10].

А. Нечай пропонує в системі публічних фінансів виділяти ланки: публічні фінанси держави; публічні фінанси суб'єктів федерації; публічні фінанси місцевого самоврядування; публічні фінанси суспільного (соціального) призначення [11].

В умовах розвитку України як демократичної держави змінюються й форми реалізації владних повноважень. Органи та установи реалізують публічну владу шляхом виконання законів, підзаконних актів і вчинення інших дій у публічних інтересах. Однак у сфері публічних фінансів усе більше відчувається вплив міжнародних інституцій. Тому управління публічними фінансами в Україні – це діяльність суб'єктів публічної влади з метою організації ефективного й раціонального формування, розподілу та використання фінансових ресурсів держави та її територіальних утворень, напрями якої узгоджені з певними міжнародними інституціями. Управління публічними фінансами – це галузь управлінської діяльності, що здійснюється спеціальним апаратом за допомогою особливих засобів і методів через наявну систему правових відносин. Таке управління здійснюється на правових засадах – законодавчо встановлених правилах поведінки, які є регулятором суспільних відносин.

Отже, похідним від публічних фінансів є термін «управління публічними фінансами», принципова специфіка цього управління зумовлює необхідність досліджувати його як сферу управлінських відносин, аналізувати механізм забезпечення порядку діяльності суб'єктів впливу на публічні фінанси, виявляти властивості правових режимів у сфері управління фінансами. Варто врахувати, що це управлінсько-правове явище має багато спільного з усталеною категорією «фінансова діяльність держави», але кут дослідження при цьому дещо різний.

Організація державного управління, виходячи з функцій органів виконавчої влади, передбачає такі управлінські сфери:

- а) управління в економічній сфері;
- б) управління в соціально-культурній сфері;
- в) управління в адміністративно-політичній сфері [12, с. 135–140; 13, с. 343].

Як бачимо, окремо сферу «управління публічними фінансами» вчені-адміністративісти не виділяють, хоча ґносеологічний підхід дає змогу обґрунтувати тезу про те, що управління публічними фінансами за своєю сутністю є економіко-правовою категорією, яка пов'язана з «1) діяльністю органів виконавчої влади; 2) внутрішньо організаційною діяльністю інших державних органів, підприємств, установ, організацій; 3) управлінською діяльністю органів місцевого самоврядування; 4) здійсненням недержавними суб'єктами делегованих повноважень органів виконавчої влади...» [12, с. 5]. Перераховані суспільні відносини – частина предмета адміністративного права. Тож управління публічними фінансами розглядається як багатоаспектна правова категорія (інститут), яка регулює фінансово-управлінські відносини.

Українське адміністративне право перебуває в стані реформування. За словами В. Авер'янова, потребує радикальних змін ставлення до доктринального тлумачення поняття адміністративного права, а саме: «Уважається, що це галузь права, яка регулює здебільшого не управлінські відносини між державними та недержавними публічно-владними органами, з одного боку, і підвладними керованими об'єктами, з іншого боку, а різноманітні взаємостосунки між цими органами та приватними особами щодо забезпечення першими з них необхідних умов для ефективної реалізації належних приватним особам прав, свобод та законних інтересів. І лише як додаткова, тобто не першорядна (хоч і важлива), риса адміністративного права має враховуватися «управлінська» (тобто власне адміністративна) складова предмета регулювання цієї галузі права» [14].

У 2016 році Кабінетом Міністрів України було затверджено довгоочікувану Стратегію реформи державного управління, яка включає в себе стратегічні засади для реформування, а також належне політичне керівництво та координацію належного комунікаційного супроводження й достатню спроможність упровадження. Другим елементом зазначеної реформи є стратегічне планування, формування та координація політики, а також делегування права прийняття рішень від уряду міністерствам і центральним органам виконавчої влади. Третьою складовою Стратегії реформи є державна служба й управління людськими ресурсами. Підзвітність, організація, прозорість і нагляд є невід'ємними елементами Стратегії реформи, що має прони-

зувати всі етапи й напрями управління в державі. П'ятим елементом Стратегії є надання адміністративних послуг, що має наближатися за процедурами до принципів Європейського Союзу. Шостий, останній, елемент реформи – управління державними фінансами.

Українським урядом було створено Координаційну раду з питань реформування державного управління (далі – Рада), яка є тимчасовим консультативно-дорадчим органом Кабінету Міністрів України, утвореним з метою забезпечення координації заходів щодо розробки проекту та реалізації Стратегії реформування державного управління на 2016–2020 роки.

Основними завданнями Ради є такі: 1) сприяння забезпеченню координації дій органів виконавчої влади, пов'язаних із розробкою проекту й реалізацією Стратегії та виконанням плану заходів щодо реалізації; 2) аналіз проектів актів законодавства, спрямованих на створення нормативно-правової бази з питань реформування державного управління; 3) підготовка пропозицій щодо вдосконалення організаційно-правових засад виконавчої влади.

Рада здійснює аналіз діяльності центральних органів виконавчої влади щодо реалізації Стратегії та виконання плану заходів щодо її реалізації, готує й подає Кабінетові Міністрів України пропозиції щодо підвищення ефективності такої діяльності; проводить моніторинг та оцінку ефективності реалізації Стратегії й виконання плану заходів щодо її реалізації, схвалення та оприлюднення періодичних звітів про хід їх реалізації; співпрацює з інститутами громадянського суспільства, підприємствами, установами й організаціями, незалежними експертами, міжнародними організаціями та їхніми представництвами в Україні; подає Кабінетові Міністрів України рекомендації і пропозиції [15].

Розвиток людського суспільства вплинув на появу публічних фінансів, які забезпечують, згідно з Конституцією України, справедливість і неупередженість розподілу суспільного багатства між громадянами й територіальними громадами [16], а також між державою й територіальними громадами, між різними територіальними громадами, органами влади, установами, організаціями. Цим самим, на думку Р. Гаврилюк, Верховна Рада України підтримала конституційно-правову доктрину публічних фінансів моделі соціально-інструментальної демократичної сучасної конструкції, що вже реалізована в повному обсязі багатьма держа-

вами світу. Згідно із цією доктриною, конструкція «суспільне багатство», застосована до публічних фінансів, є визначеною в Конституції України мірою свободи контрагентів держави в обов'язковому формуванні публічних фінансів. Інакше кажучи, частина їхньої приватної власності, на яку не поширюється правовий режим «суспільного багатства», апіорі безроздільно й повно перебуває в їхній повній власності, щодо якої вони вправі здійснювати повний набір правомочностей власника. Р. Гаврилюк також наголошує на необхідності доповнення Конституції України окремим розділом «Публічні фінанси» [17, с. 18].

Уперше в сучасній класичній формі конституційну процедуру регламентування публічних фінансів було запроваджено в Основному Законі Федеративної Республіки Німеччини від 23 травня 1949 року. Німецький народ у такий спосіб насамперед прагнув поставити надійний заслін на майбутнє волюнтаризму з боку правлячих кіл у поводженні з публічними фінансами та унеможливити використання їх в антинародних, негуманних інтересах, зобов'язував публічну владу підпорядкувати публічні фінанси завданням поліпшення добробуту і благополуччя всього населення країни. Зокрема, конституційному регламентуванню публічних фінансів ФРН повністю присвячено окремий розділ «Фінанси» Основного Закону держави [18].

Окрім конституцій європейських держав, модель функціонування публічних фінансів регулюється спеціальними законами та підзаконними актами. Наприклад, Польський закон «Act on public finance» («Про публічні фінанси» – переклад К. С.) від 8 грудня 2006 року [19] став відповідним кроком щодо впровадження Національної програми реформування у 2005–2008 роках.

У нашій країні законодавчо не визначено цілей, плану конкретних дій щодо реформування публічних фінансів, а також показників результатів їх виконання. Раніше затверджені стратегії втратили свою актуальність. Без оновленої стратегії вважаємо безуспішною реформу державного управління в країні загалом.

Висновки і пропозиції. З'ясовано, що реалізація законодавства про публічні фінанси не досить ефективна, не створено єдиного інституційного простору нормативно-правового управління публічними фінансами. Держава в особі Міністерства фінансів України в цьому процесі повинна відіграти роль координуючого та роз-

подільного центру, сприяючи децентралізації влади, що означатиме фінансову самостійність органів місцевого самоврядування. Для цього необхідно започаткувати окремий напрям роботи Координаційної ради з питань реформування державного управління. Це розробка стратегії реформування публічних фінансів.

Принцип правової впорядкованості об'єктивно зумовлює необхідність головним чином законодавчого визначення основних аспектів цілей, функцій, структур процесу управління публічними фінансами. Цей принцип доповнює принцип законності і створює сприятливі умови для раціонального й ефективного управління публічними фінансами, а прогалини та суперечності в чинному законодавстві стають причинами неефективного використання бюджетних коштів.

Напрямки вдосконалення нормативної бази, що регулює фінансові відносини:

– внесення змін до Конституції України, її доповнення окремим розділом «Публічні фінанси»;

– затвердження стратегії реформування публічних фінансів;

– систематизація бюджетного й податкового законодавства (суспільство бажає отримати вдосконалений Бюджетний кодекс і новий Податковий кодекс);

– забезпечення стабільності бюджетного та податкового законодавства. Доцільно було б передбачити стабільність законодавства України щодо забезпечення основ формування й використання публічних фінансів і заборонити вносити зміни протягом 3–5 років.

Запропоновані напрями вдосконалення законодавства підвищать потужність публічних фінансів і вдосконалять систему їх управління, що дасть можливість покращувати якість і підвищувати кількість послуг, які надаються державою та місцевим самоврядуванням України. Отже, вкрай важливою вважаємо розробку організаційно-правових основ управління публічними фінансами в Україні.

Список використаної літератури:

1. Юридичний словник-довідник / за ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Феліна, 1996. – С. 658.
2. Waldo Dwight. The Study of Public Administration. (Third Edition) New York. The MacMillan Company, 1955. – P. 2.
3. Державне управління: Словник-довідник / уклад.: В.Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варзар, В.М. Князев, С.О. Кравченко, Л.Г. Штика ; за заг. ред.

В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

4. Державне управління та державна служба: Словник-довідник / уклад. О.Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
5. Державне управління: теорія та практика / [В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк та ін.]. – К. : Юрінком Інтер, 1998.
6. Монаєнко А.О. Фінансова діяльність держави як категорія фінансового права / А.О. Монаєнко // Право України. – 2010. – № 9. – С. 162–171.
7. Упоров І.В. Финансовое право : [учебник] / І.В. Упоров, О.В. Старков. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2013. – 359 с.
8. Пришва Н.Ю. Публічні доходи: поняття та особливості правового регулювання : [монографія] / Н.Ю. Пришва. – К. : КНТ, 2008. – 200 с.
9. Агарков М.М. Предмет и система советского гражданского права / М.М. Агарков // Советское государство и право. – 1940. – № 8–9. – С. 52–72.
10. Public Administration in Austria / Ed. Federal Chancellery. – Vienna, 1992. – 396 p.
11. Нечай А.А. Правові проблеми регулювання публічних видатків у державі : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А.А. Нечай ; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2005. – 558 с.
12. Адміністративне право : [посібник для підготовки до іспиту] / [Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.В. Зуй та ін.]; за заг. ред. В.М. Гаращука. – Х. : Право, 2016. – 144 с.
13. Административное право Российской Федерации : [учебник для бакалавров] / отв. ред. Л.Л. Попов. – М. : РГ-Пресс, 2014. – 568 с.
14. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: необхідність переосмислення теоретичних постулатів / В.Б. Авер'янов // Актуальні проблеми держави і права. – 2003. – Вип. 19. – С. 8–12.
15. Конституція України від 28 червня 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
16. Про Координаційну раду з питань реформування державного управління : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 травня 2016 р. № 335 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 42. – Ст. 1577.
17. Гаврилук Р. Конституція держави і публічні фінанси: проблеми теорії / Р. Гаврилук // Право України. – 2006. – № 12. – С. 15–19.
18. Конституции государств Европы : в 3 т. / под ред. Л.А. Окунькова. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 1. – 2001. – С. 616–622.
19. Act on public finance of the Republic of Poland, 8 December 2006 // Journal of Laws. – № 249, item 1832, 29 December 2006.

Климова С. Н. Управление публичными финансами как составляющая реформы государственного управления в Украине

В статье отдельным элементом реформы государственного управления определено реформу государственных финансов. Установлено, что реализация законодательства о публичных финансах не является достаточно эффективной. Правовая база, регламентирующая управление публичными финансами, еще не структурирована, не создано единого институционального пространства нормативно-правового управления публичными финансами. Предлагается ввести в законодательство Украины термин «публичные финансы».

Ключевые слова: публичные финансы, управление, государственное управление, правовое регулирование, реформирование.

Klimova S. N. Management of public finances as part of public administration reform of Ukraine

Separate element of public administration reform identified reform of public finances. It was found that the implementation of the legislation on public finances is not very efficient. The legal framework regulating the management of public finances still unstructured, not only institutional space created legal management of public finances. The term “public finances” is proposed to introduce in the legislation of Ukraine.

Key words: public finance management, public administration, legal regulation, reforming.