

УДК 336.1

Юлія ПЕТЛЕНКО  
Тимур КОТОВСЬКИЙ

## УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ І ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

---

*Висвітлено актуальні проблеми управління державними фінансами в Україні, визначено ступінь їх впливу на економічне зростання країни та добробут суспільства. Розглянуто шляхи вирішення проблем управління державними фінансами, що полягають у імплементації нової моделі державного управління, яка являє собою перенесення основних практик, принципів і процесів управління фінансами в бізнес-середовищі до сфери державного управління з урахуванням його специфіки, а також визначено ефект від її реалізації на базі макроекономічної моделі Бруно-Фішера.*

**Ключові слова:** управління державними фінансами, нова модель управління, децентралізація, проблеми і шляхи вирішення, квазіфіскальні операції.

---

**ЮЛИЯ ПЕТЛЕНКО, ТИМУР КОТОВСКИЙ**

**Управление государственными финансами в Украине: проблемы и пути их решения**

*Освещены актуальные проблемы управления государственными финансами в Украине, определена степень их влияния на рост экономики страны и благосостояние общества. Рассмотрены пути решения проблем управления государственными финансами, заключающиеся в имплементации новой модели государственного управления, которая представляет собой перенос основных практик, принципов и процессов управления финансами в бизнес-среде в сферу государственного управления с учетом его специфики, а также определен эффект от ее реализации на базе макроекономической модели Бруно-Фишера.*

**Ключевые слова:** управление государственными финансами, новая модель управления, децентрализация, проблемы и пути решения, квазифискальные операции.

---

**Yuliia PETLENKO, Tymur KOTOVSKYI**

**Public finance management in Ukraine: problems and solutions**

**Introduction.** *Building an effective and fair system of public finance is an important stimulus for the dynamic development of economy of Ukraine. In this case, balance and rationality of financial resources of Ukraine will contribute to creating an enabling macroeconomic environment for business and investment growth and provide guaranteed stability in the system of social protec-*

tion. However, imbalances and problems in public finances are able to form a threat to national economic development. According to this the article is devoted to coverage of topical issues of public financial management in Ukraine and defining their solutions via the implementation of a new model of government – the transfer of key business practices in public administration.

**Results.** Main solution for issues in a public finance management should be the implementation of the new government model which is based on using main principles of corporate finance management in public area. New government model includes elastic system of compensation to public officers which is based on KPIs, decentralization of budget system and controlling by independent auditor.

**Conclusion.** The implementation of a new model of public administration requires systematic and deep reforms, which required considerable significant time and financial resources.

**Keywords:** public finance management, new governance model, decentralization, main problems and solutions, quasi-fiscal operations.

**JEL Classification:** G28, H3, N1.

---

---

**Постановка проблеми.** Побудова ефективної та справедливої системи державних фінансів є важливим стимулом для динамічного розвитку економіки України. У цьому зв'язку збалансованість і раціональність використання фінансових ресурсів держави сприятиме формуванню сприятливого макроекономічного середовища для розвитку підприємницької діяльності та зростанню інвестицій, а також забезпечить гарантовану стабільність у системі соціального захисту населення.

Водночас дисбаланси та проблеми в системі державних фінансів спроможні формувати загрози для розвитку національної економіки. Очевидно, що такі проблеми, як розрив між темпами росту доходів і видатків бюджету, неефективне та нецільове використання бюджетних ресурсів, соціальний популізм провокують надмірну фіскальну орієнтацію фінансової політики, порушують стабільність національної валюти, обумовлюють недофінансування видатків бюджету, погіршують систему соціального забезпечення, спричинюють активне нарощування державного боргу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Уже понад чверть століття Україна

розвивається як незалежна держава, розбудовуючи власну систему управління державними фінансами. За цей час проведено чимало фундаментальних і прикладних досліджень, результати яких висвітлено в іноземних та всеукраїнських наукових виданнях. Серед найважливіших праць, що порушують проблеми управління державними фінансами, варто виокремити дослідження В. Базилевича [1], О. Василика, К. Павлюк [2], А. Даниленка, А. Гриценка, В. Зимовця [3], О. Кириленко [5], І. Луїної [8], А. Мельник [4], О. Молдован [7] та ін. Їх аналіз дає змогу сформуванню теоретичні й методологічні засади для подальшого дослідження проблем державних фінансів України, а також напрацювати окремі рекомендації щодо підвищення якості управління бюджетно-податковою системою, визначити напрямки боргової політики в середньостроковій та довгостроковій перспективах.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Сьогодні в Україні сформувався вакуум у сфері стратегічного планування цілей реформування державних фінансів. Тому виникає необхідність розроблення нового плану дій, який враховував би фактичний стан сис-

теми державних фінансів і містив адекватні заходи для досягнення кінцевої мети – зростання економіки та добробуту населення.

Починаючи з 2005 р., в Україні змінилися підходи до формування бюджетної політики завдяки сприятливій кон'юктурі зовнішнього ринку, що склалася у 2001–2004 рр. і дала змогу стабільно отримувати позитивне сальдо платіжного балансу, забезпечити помірний приріст національного багатства. Однак у бюджетному процесі відповідного періоду переважав принцип експлуатації фіскального потенціалу економіки країни, який ґрунтувався на песимістичних прогнозах соціально-економічного розвитку держави. Відповідно, знижуючи прогнозні показники розвитку, декларувалась здатність уряду перевиконувати поставлені завдання і звітувати про ефективність його діяльності. Натомість, уповільнення дохідності на ключових для української економіки міжнародних ринках – металургії, електроенергії та агропромислової продукції – змусило уряд переорієнтувати фінансову політику на дотаційну, для експортоорієнтованих галузей – коштом видатків соціального спрямування. Відповідно, за такого підходу, уряд спочатку декларував певний рівень видатків, під які фактично “підганявся” обсяг необхідних доходів.

Посилення централізації в управлінні державними фінансами, що почало зароджуватися з середини 1998 р. й остаточно закріпилося бюджетною реформою 2010 р., сприяло значному посиленню ролі виконавчої влади в бюджетному процесі, а також розширило його фіскальні повноваження, зокрема у бюджетній сфері. Така ситуація найбільш негативно відобразилася на системі міжбюджетних відносин, що зумовило ухвалення законодавчої норми про систематичне вилучення значної частки доходів місцевих бюджетів, при збільшенні функціональних завдань і повноважень

для органів місцевого самоврядування. Як зазначає О.О. Молдован, такі заходи послабили зацікавленість органів місцевого самоврядування у забезпеченні самостійності місцевого самоврядування [7, с. 7]. Сформувалась така модель бюджетної системи, яка знизила відповідальність місцевого самоврядування перед виборцями та посилила депресивність місцевих ринків, зменшила ініціативність малого та середнього підприємництва у регіонах.

Посилення квазіфіскального тиску на економіку через неконтрольовані горизонтальні трансферти державним інститутам позначається в кінцевому підсумку на формуванні квазіфіскального бюджетного дефіциту і виявляється у зростанні державного боргу та витратах, пов'язаних з його обслуговуванням. Також надмірні повноваження уряду, посилення політичного впливу на рішення у бюджетній сфері спонукали до фінансування неефективних заходів, що мали популістський характер та відволікали значні за обсягом фінансові ресурси з бюджетної сфери [7, с. 8]. Розвиток квазіфіскальних взаємовідносин є адекватною реакцією ринкової економіки на несправедливий розподіл суспільних доходів між регіонами, галузями економіки та різними верствами населення. Внаслідок непрозорої приватизації та непрозорих тендерів приватні монополії посилили свій вплив на ті сфери, які традиційно належали до державного управління, – НАК “Нафтогаз України”, ПАТ “Укрзалізниця”, Державне агентство автомобільних доріг України, Державна іпотечна установа, державні банки та ін.

Особливої уваги набула проблема прозорості та контролю за витратанням бюджетних коштів. Чинна система контролю є системою додаткових бюджетних обтяжень, оскільки перетворилася зі сфери реального державно-національного протекціонізму у сфері державних фінансів на

систему моніторингу приватних інтересів тієї політичної сили, яка в конкретний проміжок часу набуває повноважень керувати діяльністю цього владного інституту. В умовах сьогодення він виконує номінальну управлінську функцію, чим зумовлює здрожчання вартості суспільного продукту, проте не сприяє ані зростанню суспільного споживання, ані скороченню бюджетних видатків, ані їх ефективності, тим більше не контролює справедливості розподілу. У зв'язку з цим, необхідно запроваджувати та розвивати інститут незалежного фінансового контролю, який спирався би на досвід провідних країн світу, як приклад – принципи закону Сарбейнса-Окслі.

Привалювання політичного змісту над економічною доцільністю обмежує ефективність і справедливості бюджетних видатків не тільки за економічною, а й фінансовою класифікацією. В Державному бюджеті України з часів планово-директивної економіки залишається висока частка видатків на економіку – близько 9% прямих, та ще, за різними оцінками, близько 7-12% приховано в інших статтях бюджетних видатків. І.О. Луніна наголошує, що видатки на економіку станом на 2005 р., хоч і знизилась у 2,3 рази проти 1991 р., залишаються першою за величиною групою видатків [6, с. 200]. Станом на 01.01.2017 р. ситуація помітно не змінилася. Змінилися форми трансферту цих видатків, з прямого субсидювання галузей і підприємств – на тендерні закупівлі товарів, робіт і послуг для державного сектору. Така форма взаємодії між державним і корпоративним секторами є більш прогресивною, проте не сприяє розвитку повноцінних ринкових відносин, створюю асиметрію в конкурентних відносинах між учасниками ринку.

Так, майже третина бюджетного ресурсу спрямовується у вугільну галузь для компенсації операційних витрат у складі собівар-

тості виробленої продукції. Варто звернути увагу і на той факт, що низька конкуренція на різних ринках України породжує високий рівень корупції у системі державних закупівель. Крім того, розгортання горизонтальної інтеграції всупереч антимонопольному законодавству зумовило зниження активності у малому та середньому бізнесі самозайнятого населення в регіонах. Однією з найбільших загроз для розвитку фіскальної децентралізації стало посилення впливу горизонтальних монополій на регіональних продуктових ринках через розширення мережевих продовольчих магазинів, які витісняють місцевих виробників, не сплачують податки до місцевих бюджетів і вимивають грошові кошти з регіонів, чим обтяжують і без того складну фінансову ситуацію.

Посилення впливу монополій на загальнодержавних ринках породжує соціальна несправедливість фіскальної політики в цілому і податкової зокрема. Так, із запровадженням системи контролю за трансфертним ціноутворенням податкові органи почали адмініструвати горизонтальні зв'язки, розв'язавши руки вертикально та горизонтально інтегрованим конгломератам (в Україні їх найчастіше називають холдингами), що створюються на контрактній основі шляхом деконцентрації реального і фіктивного капіталу. Такий спосіб перекладання прямих податків корпорацій на малі підприємства остаточно підриває ідеї національного протекціонізму, демотивує малий і середній бізнес. Натомість, великі інтегровані структури посилюють свою ринкову і політичну владу, чим нівелюють ідеї податкової справедливості.

Відсутність чіткої стратегії фіскальної консолідації й управління борговою політикою створює потенційну небезпеку для реалізації цілей і завдань сталого розвитку, передбачених програмою "Україна – 2020" [8]. Разом з тим, здійснення низки заходів у 2011–2013 рр. щодо посилення контролю

за обсягом державних боргових зобов'язань призвело до їх переоцінки та зростання дохідності позик, що негативно вплинуло на ринок банківського кредитування. Разом з тим, недосконалість заходів фіскальної консолідації негативно позначилась на реформуванні податкового регулювання, що викликало незадоволення з боку малого та середнього бізнесу, а використання такого інструменту дискреційної фіскальної політики, як скорочення соціальних видатків та видатків на освіту і медицину поглибило рецесію, хоча, зазвичай, скорочення видатків менш відчутно впливає на фіскальний тиск, ніж підвищення чи перекладання податків.

Так, О.О. Молдован для виходу економіки України з рецесії пропонує запровадити нову парадигму організації й управління у сфері державних фінансів [7, с. 11]. Зокрема, йдеться про доцільність підтримки заходів з розробки концепції та засад впровадження “Нової моделі державного управління” (New Public Management) і шляхом широкої дискусії довести її переваги, проблеми та перспективи імплементації.

Детальніше зупинимось на доктрині “економічного раціоналізму”. Від самого початку ця парадигма була відома під назвою “прогресивного державного управління” (Progressive Public Administration), проте критики називали її доктриною аскетичних фанатиків для “єзуїтського корпусу”. Основна причина такого скептицизму – це відмінність управлінських підходів у приватному та державному секторах. Так, у державному, на відміну від приватного, інтереси суспільства і чиновників не збігаються. Чиновники змушені працювати за умовну винагороду, а тому їхні зусилля не будуть матеріально заохочуватися, а відтак, і добробут не буде зростати. Саме тому технічні та прогресивні новації здебільшого не впроваджуються держапаратом, що виявляється у гальмуванні суспільного розвитку.

Відтак, концепція “Нової моделі державного управління”, що почала розвиватися з початку 1990-х рр., базувалася на вартісному підході до управління і змінювала систему державного (публічного) адміністрування на систему державного менеджменту. Нова модель передбачає дотримання низки принципів:

1) визначення пріоритетів державного управління може базуватися на різних системах цінностей, проте їх повинна поділяти владна еліта;

2) основні завдання державного управління розглядаються через призму економічної доцільності та з урахуванням ринкових механізмів функціонування економіки;

3) економічна система цінностей є пріоритетною, а тому приваляє над політичною доцільністю, у зв'язку з чим державні установи піддаються комерціалізації, переводяться на самофінансування та наділяються широкими повноваженнями щодо надання платних послуг.

Проте потрібно враховувати низку факторів, які породжують суперечності практичного втілення засад “Нової моделі державного управління”, а саме – діяльність держави здійснюється на основі суспільної угоди та фінансується коштом платників податків. Крім того, цілі й завдання державного управління стосуються переважно не прибуткової, а соціально важливої діяльності, тому повинні надаватися на безоплатній основі.

Економічна парадигма нової моделі зіштовхується не тільки з зовнішніми, а й з внутрішніми суперечностями. Як приклад – втручання держави має мінімізуватися, а всі основні функції виконуватися на конкурентних засадах, регулюватися переважно ринковими силами. При цьому роль держави виглядає доволі неоднозначно, оскільки через своє монопольне становище державне управління, що реалізується за принципами конкурентного ринку, несе значні загрози від

зловживання монополічним становищем на користь осіб, наділених владою.

Однак державна діяльність потребує значного фінансування, а тому для реалізації своїх амбітних цілей держава зацікавлена в забезпеченні стабільності та зростанні національної економіки. Для цього потрібно долучити весь арсенал інструментів макроекономічного регулювання: валютний і торговий баланс, золотовалютні резерви, курс національної грошової одиниці, рівень інфляції, процентні ставки, податки та ін.

К. Поллітт [10, с. 179] виокремлює ще одну особливість “Нової моделі державного управління”, яка загальновідома, проте практично не обговорюється в публічному просторі України – більшість напрямків державного управління, в тому числі й реформи, ініційовані не місцевими елітами чи громадськістю, а продиктовані доцільністю міжнародного співробітництва. Провідна роль у забезпеченні контролю за розподілом суспільних доходів відводиться громадському сектору, роль якого значною мірою посилюється завдяки дотриманню демократичних цінностей. Вагомим стає не тільки принцип ефективності, а й економічної справедливості. При цьому посилюється роль фіскальної децентралізації, ціла низка рішень делегується на місцевий рівень, змінюючи і модель перерозподілу податкових надходжень між державним та місцевими бюджетами.

Як зазначає О.П. Кириленко, “необхідно всемірно зміцнювати фінансову незалежність місцевого самоврядування для формування демократичного суспільства в нашій державі” [5, с. 30] та підвищення ефективності державного управління.

Реалізація заходів “Нової моделі державного управління” має забезпечувати збалансованість економічного зростання, що відповідно до моделі Бруно-Фішера [11, с. 17] дає змогу формувати оптимальний дефіцит державного бюджету, який фінан-

сується через механізм фондового ринку і врівноважує фіскальний тиск шляхом оптимізації ефективної ставки податкового навантаження, приросту грошової маси, реальних ставок в економіці, темпів приросту державного боргу та державних видатків при оптимальному оподаткуванні і справедливій ефективній ставці податку.

Якщо  $m$  – приріст грошової маси;  $r$  – реальна процентна ставка;  $g$  – приріст державних видатків;  $t$  – ефективна ставка податку;  $d$  – питома вага дефіциту бюджету;  $b$  – приріст державного боргу, тоді рівень економічного зростання ( $y$ ) можна визначити за формулою:

$$y = \frac{mr^y * (1 - g + at) - d}{b} \quad (1)$$

Запропонована модель наочно демонструє відсутність залежності між сеньйоражем та інфляцією, а тому не важливо, яким чином відбуватиметься фінансування бюджетного дефіциту – через емісію чи змішане фінансування, дієвість антиінфляційних заходів залежатиме, насамперед, від механізму формування інфляційних очікувань. Тому при створенні моделі управління державними фінансами в Україні необхідно формулювати зрозумілу довгострокову стратегію, щоб мати можливість комплексно оцінювати вплив макроекономічної рівноваги на фіскальну консолідацію в цілому та подолання інфляції зокрема. Завдяки зниженню бюджетного дефіциту, стабілізації курсу національної валюти, стримуванню грошової маси, встановленню контролю за цінами.

**Висновки.** Запровадження “Нової моделі державного управління” потребує системних і глибоких реформ, на які необхідний значний часовий та фінансовий ресурс. Нині лише група розвинутих країн змогла повною мірою запровадити її. Водночас значна кількість країн лише здійснює перехід від традиційної до нової моделі. Як свідчить їх практика, що ширшими є реформи, то ефективніше

функціонує система державних фінансів. Водночас країни, що зупинилися на півшляху й адаптували лише окремі популярні механізми, не змінивши суті державного управління, не отримали позитивних результатів. Прогресивні новації, запозичені з практики розвинутих країн, були нівельовані збереженням традиційної моделі державного управління, яка формує несприятливе середовище для їх функціонування.

### Список використаних джерел

1. Базилевич В.Д. Посилення ролі фінансів у трансформаційній економіці / В.Д. Базилевич // *Фінанси України*. – 2004. – № 5. – С. 5–9.
2. Василик О.Д. *Державні фінанси України: підруч. для студ. екон. спец. вищ. навч. закл.* / О.Д. Василик, К.В. Павлюк; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К.: НІОС, 2002. – 608 с.
3. Даниленко А.І. *Фіскально-бюджетна та грошово-кредитна політика України: проблеми та шляхи посилення взаємозв'язку: монографія* / А.І. Даниленко, А.А. Гриценко, В.В. Зимовець [та ін.]; за ред. А.І. Даниленка; НАН України; Ін-т екон. та прогноз. – К., 2010. – С. 84.
4. *Державне управління: навч. посіб.* / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; за ред. А.Ф. Мельник. – К.: Знання-Прес, 2003. – 343 с.
5. Кириленко О.П. *Державні фінанси в умовах формування демократичного суспільства* / О.П. Кириленко // *Світ фінансів*. – 2004. – № 1. – С. 22–33.
6. Луніна І.О. *Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин: монографія* / І.О. Луніна. – К.: Наукова думка, 2006. – 432 с.
7. Молдован О.О. *Стратегія реформування системи державних фінансів України: завдання, пріоритети, механізми: аналіт. доп.* / О.О. Молдован. – К.: НІСД, 2014. – 48 с.
8. Про Стратегію сталого розвитку "Україна – 2020": Указ Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р. [Електронний ресурс]

/ Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

9. Hood C.C. *A public management for all seasons?* / Christopher C. Hood // *Public administration*. – 1991. – Vol. 69 (Spring). – P. 3–19.
10. Pollitt C. *Managerialism and the public services: the Anglo-American experience* / C. Pollitt. – Oxford: Basil Blackwell, 1990. – 230 p.
11. Bruno M. *Seigniorage, operating rules and the high inflation trap: working paper* [Electronic resource] / M. Bruno, S. Fischer // Cambridge: National bureau of economic research. – 1987. – № 2413. – Access mode: <http://www.nber.org/papers/w2413.pdf>.

### References

1. Bazylevych, V.D. (2004). *Posylennia roli finansiv u transformatsiinii ekonomitsi* [Strengthening the role of finance in the transitional economy]. *Finansy Ukrainy – Finance of Ukraine*, 5, 5-9 [in Ukrainian].
2. Vasylyk, O.D., Pavliuk, K.V. (2002). *Derzhavni finansy Ukrainy* [Public finances of Ukraine]. Kyiv: NIOS [in Ukrainian].
3. Danylenko, A.I., Hrytsenko, A.A., Zymovets, V.V. (2010). *Fiskalno-biudzhetna ta hroshovokredytna polityka Ukrainy: problemy ta shliakhy posylennia vzaiemozviyazku* [Fiscal and fiscal and monetary policy in Ukraine: problems and ways of strengthening the relationship]. A.I. Danylenko (Eds.). Kyiv: *In-t ekon. ta prohnozuv* [in Ukrainian].
4. Melnyk, A.F., Obolenskyi, O.Yu., Vasina, A. Yu., Hordiienko, L. Yu. (2003). *Derzhavne upravlinnia* [Governance]. A.F. Melnyk (Eds.). Kyiv: *Znannya-Pres* [in Ukrainian].
5. Kyrylenko, O.P. (2004). *Derzhavni finansy v umovakh formuvannia demokratychnoho suspilstva* [Public finances in the context of a democratic society]. *Svit finansiv – World of finance*, 1, 22-33 [in Ukrainian].
6. Lunina, I.O. (2006). *Derzhavni finansy ta reformuvannia mizhbudzhethnykh vidnosyn* [Public finance reform and intergovernmental relations]. Kyiv: *Naukova dumka* [in Ukrainian].
7. Moldovan, O.O. (2014). *Stratehiia reformuvannia systemy derzhavnykh finansiv Ukrainy: zavdannia, priorytety, mekhanizmy: analit. dop.*

*[Strategy for reform of public finances Ukraine, objectives, priorities, mechanisms: analytical report]. Kyiv: NISD [in Ukrainian].*

8. *Ukaz Prezydenta Ukrainy "Pro Stratehiu staloho rozvytku "Ukraina – 2020" № 5/2015 vid 12.01.2015 r. [Decree of President of Ukraine "On the strategy of sustainable development "Ukraine – 2020"]. Available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.*

9. Hood, C.C. (1991). *A public management for all seasons? Public administration*, 69 (Spring), 3-19.

10. Pollitt, C. (1990). *Managerialism and the public services: the Anglo-American experience*. Oxford: Blackwell.

11. Bruno, M., Fischer, S. (1987). *Seigniorage, operating rules and the high inflation trap: working paper*. Cambridge: National bureau of economic research, 2413. Available at: <http://www.nber.org/papers/w2413.pdf>.

Стаття надійшла до редакції 11.01.2017.