

МІНІСТЕРСТВО ФІНАНСІВ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНИЙ ПОДАТКОВИЙ УНІВЕРСИТЕТ

НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

КАФЕДРА ФІНАНСОВОГО ТА ПОДАТКОВОГО ПРАВА

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

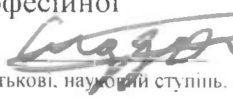
на тему: **Зарубіжний досвід організації управління публічними фінансами**

Здобувача вищої освіти II рівня, II курсу, ПМУЗ-23-1 групи,
спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»

освітньо-професійна програма «Публічне управління фінансовою діяльністю держави та органів
місцевого самоврядування»

 Боярчук Оксана Олексіївна
(прізвище, ім'я, по батькові)

Науковий керівник  Гарбінська-Руденко Альона Валеріївна, к.ю.н., доцент
(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

Керівник освітньо-професійної
програми  Сидоренко Олексій Миколайович, к.е.н., доцент
(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

Допущено до захисту за рішенням кафедри фінансового та податкового права
протокол від «09» січня 2025 р. № 8.

Завідувач кафедри  Глух Марина Василівна, к.ю.н., професор
(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

Ірпінь – 2025

Реєстрація № 7 24.01.2025. [підпис]
(дата) (підпис відповідальної особи)

Результати перевірки до захисту 04.01.2025. [підпис]
(до захисту, на доопрацювання) (дата) (підпис)

Результат захисту добре 10.02.2025. [підпис]
(оцінка) (дата) (підпис)

Голова комісії: [підпис] О.Г. Михайлова
(підпис) (ініціали, прізвище)

Члени комісії: [підпис] М.В.Глух
(підпис) (ініціали, прізвище)

[підпис] О.А.Долгий
(підпис) (ініціали, прізвище)

[підпис] А.В.Гарбінська-Руденко
(підпис) (ініціали, прізвище)

ОЦІНЮВАННЯ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ

Об'єкти контролю	Діапазон оцінки в балах	Фактична кількість балів	Примітки	Дата, П.І.П.: голови комісії членів комісії, секретаря, (підписи)
ОЦІНЮВАННЯ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ КОМІСІЄЮ ПО ЗАХИСТУ				
1.Доповідь	від 0 до 10	10		1. <i>Ваш</i> 2. <i>Ваш</i> 3. <i>Ваш</i> 4. <i>Ваш</i> 5. <i>Ваш</i>
2. Роздатковий матеріал	від 0 до 5	5		
3. Знання теоретичного та практичного матеріалу, вміння відповідати на запитання	від 0 до 25	25		
5. Апробація (участь у конференціях)	від 0 до 10	-		
РАЗОМ БАЛІВ	від 0 до 50	40		
ЗАГАЛЬНА КІЛЬКІСТЬ БАЛІВ	від 0 до 100	80		

ПЕРЕВЕДЕННЯ ОЦІНКИ ЗА 100-БАЛЬНОЮ ШКАЛОЮ ДО НАЦІОНАЛЬНОЇ ШКАЛИ ТА ШКАЛИ ЄКТС

Оцінка за 100-бальною шкалою	Оцінка за шкалою ЄКТС	Оцінка за національною шкалою	Дата	П.І.П.: голови, членів комісії, секретаря, (підписи)
80	B	добре	10.02.25р.	1. <i>Ваш</i> 2. <i>Ваш</i> 3. <i>Ваш</i> 4. <i>Ваш</i> 5. <i>Ваш</i>

АНОТАЦІЯ

Зарубіжний досвід організації управління публічними фінансами

Мета роботи полягає в тому, щоб на основі вивчення, аналізу та узагальнення правозастосовчої практики, нормотворення наукових досягнень в організації управління публічними фінансами та на основі зарубіжного досвіду, полягає у виокремленні проблемних питань у їх нормативно-правовому забезпеченні та практичній реалізації та запропонувати шляхи вирішення цих проблем.

Завданнями роботи є з'ясувати поняття та системи публічних фінансів: вітчизняна та зарубіжна доктрина; встановити особливості організації управління публічними фінансами в сучасних умовах та їх функціонування; дати характеристику державного контролю за публічними фінансами як складова їх управління; дослідити особливості державного управління публічними фінансами в країнах ЄС; розглянути фінансовий контроль як ключова форма управління публічними фінансами в країнах ЄС; дослідити і проаналізувати проблеми та перспективи розвитку фінансів публічного сектору України в умовах євроінтеграції; розглянути особливості державного управління публічними фінансами в США; проаналізувати американську модель організації державного фінансового контролю: перспективи адаптації в Україні; розкрити особливості організації управління публічними фінансами у воєнний період.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають під час організації управління публічними фінансами.

Предметом дослідження є зарубіжний досвід організації управління публічними фінансами.

За результатами дослідження визначено напрямки удосконалення організації управління публічними фінансами, що є об'єктивно необхідною умовою та підґрунтям реалізації комплексу економічних реформ в країні. При цьому структура публічних фінансів має віддзеркалювати стратегію трансформації економічних відносин і базуватися на оцінці впливу державних рішень на майбутній розвиток країни. Доведено, що ефективна система управління публічними фінансами дасть змогу відповідати усім вимогам та стандартам, що потрібні для інтеграції з країнами Європи.

Одержані результати можуть бути використані для вдосконалення механізмів управління публічними фінансами під час війни, що вимагає швидкої реакції на зміни зовнішнього середовища, та реалізується через миттєві зміни нормативно-правового регулювання публічними фінансами.

Дипломна робота містить 63 сторінки, 1 таблиця, список використаних джерел з 37 найменування.

Ключові слова: управління, публічні фінанси, зарубіжний досвід, контроль.

Рік виконання дипломної роботи: 2025

Рік захисту роботи: 2025

ANNOTATION

Foreign experience in organisation of public finance management

The purpose of the study is to identify problematic issues in their regulatory and legal support and practical implementation, and to propose ways to solve these problems based on the study, analysis and generalisation of law enforcement practice, rule-making and scientific achievements in the organisation and management of public finances, and on the basis of foreign experience.

The objectives of the work are to clarify the concept and systems of public finance: domestic and foreign doctrine; to establish the peculiarities of organisation of public finance management in modern conditions and their functioning; to characterise the state control over public finance as a component of its management; to study the peculiarities of public finance management in the EU countries; to consider financial control as a key form of public finance management in the EU countries; to study and analyse the problems and prospects of development of finance in the EU countries.

The object of the study is social relations arising in the organisation of public finance management.

The subject of the study is the foreign experience of organising public finance management.

Based on the results of the study, the author identifies directions for improving the organisation of public finance management, which is an objectively necessary condition and basis for implementing a set of economic reforms in the country. At the same time, the structure of public finance should reflect the strategy of transformation of economic relations and be based on an assessment of the impact of government decisions on the future development of the country. It is proved that an effective public finance management system will allow Ukraine to meet all the requirements and standards necessary for integration with European countries.

The results obtained can be used to improve the mechanisms of public finance management during the war, which requires a quick response to changes in the external environment and is implemented through instant changes in the legal regulation of public finance.

The thesis consists of 63 pages, 1 table, a list of references of 37 titles.

Keywords: management, public finance, foreign experience, control.

Year of completion of the thesis: 2025

Year of thesis defence: 2025

ЗМІСТ

ВСТУП.....	8
РОЗДІЛ 1 ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ІНСТИТУТУ УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ.....	12
1.1 Поняття та система публічних фінансів: вітчизняна та зарубіжна доктрина.....	12
1.2 Організація управління публічними фінансами в сучасних умовах та їх функціонування.....	16
1.3 Державний контроль за публічними фінансами як складова їх управління.....	18
РОЗДІЛ 2 ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ.....	24
2.1 Особливості державного управління публічними фінансами в країнах ЄС.....	24
2.2 Фінансовий контроль як ключова форма управління публічними фінансами в країнах ЄС.....	30
2.3 Проблеми та перспективи розвитку фінансів публічного сектору України в умовах Євроінтеграції.....	35
РОЗДІЛ 3 ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ В СПОЛУЧЕНИХ ШТАТАХ АМЕРИКИ: ПОЗИТИВНИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ.....	39
3.1 Особливості державного управління публічними фінансами в США.....	39
3.2 Американська модель організації державного фінансового контролю: перспективи адаптації в Україні.....	46
3.3 Особливості організації управління публічними фінансами у воєнний період: напрямки покращення.....	51

ВИСНОВКИ.....	56
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	

ВСТУП

Побудова демократичної держави є неможливою без організації управління публічними фінансами. Оскільки зміни, які відбуваються в державі, пов'язані з безперервним процесом удосконалення фінансових відносин, врегулювання правового управління публічними фінансами стає одним із напрямів фінансової політики держави.

У Конституції України закріплено принцип, відповідно до якого держава дбає та сприяє розвитку різних сфер суспільного життя, створює умови для реалізації прав громадян та юридичних осіб, гарантує та захищає їх. Конституція наділяє парламент правом утворювати спеціальний орган фінансового контролю, з метою здійснення контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням (ст. 98). Отже, виходячи із цього, можна стверджувати, що дослідження питання організації управління публічними фінансами є актуальним та важливим для функціонування держави. Це дасть можливість проаналізувати прогалини в законодавстві та запропонувати нові шляхи вирішення проблемних питань у напрямку фінансово-правового аспекту організації управління публічними фінансами.

Актуальність обраного напрямку зумовлена й тим, що в період становлення демократичної правової держави все більше зростає роль публічних фінансів. Теоретичне дослідження організації управління публічними фінансами потребує поглибленого вивчення, адже складові управління, яке здійснюється державою в питанні фінансів, має свої особливості. Запорука успішної, незалежної держави – це наявність власних фінансових ресурсів і, звичайно, здатність користуватися цими ресурсами. Чимало науковців займаються дослідженням питань фінансового, парламентського контролю, суб'єктів контролю та їх повноважень, здійсненням контролю на всіх стадіях бюджетного процесу, однак відсутнім є

цілісне комплексне дослідження в нових соціально-економічних умовах усіх основних питань організації управління публічними фінансами. Необхідність такого дослідження зумовлена ще й тим, що для забезпечення ефективної дії такого управління потребує детального аналізу сучасний стан фінансового законодавства, виявлення існуючих проблем його застосування, що дасть змогу визначити напрями його удосконалення.

Науково-теоретичну базу дослідження становлять праці відомих вчених у галузі фінансового права: Л. К. Воронової, Д.А. Бекерської, О. П. Гетманець, О.Ю. Грачової, Е. С. Дмитренко, Л.М. Касьяненко, М. П. Кучерявенка, Т.А. Латковської, О. А. Музики-Стефанчук, О. П. Орлюк, Н.Ю. Пришви, Л. А. Савченко, О.С. Койчевої, А. В. Марущак, В.В. Хохуляка та ін.

Мета дослідження сформована на основі вивчення, аналізу та узагальнення правозастосовчої практики, нормотворення і наукових досягнень в організації управління публічними фінансами та на основі зарубіжного досвіду, полягає у виокремленні проблемних питань у їх нормативно-правовому забезпеченні та практичній реалізації та запропонувати шляхи вирішення цих проблем.

Визначена мета наукового дослідження зумовила необхідність розв'язання таких завдань: з'ясувати поняття та системи публічних фінансів: вітчизняна та зарубіжна доктрина; встановити особливості організації управління публічними фінансами в сучасних умовах та їх функціонування; дати характеристику державного контролю за публічними фінансами як складової їх управління; дослідити особливості державного управління публічними фінансами в країнах ЄС; розглянути фінансовий контроль як ключову форму управління публічними фінансами в країнах ЄС; дослідити і проаналізувати проблеми та перспективи розвитку фінансів публічного сектору України в умовах євроінтеграції; розглянути особливості

державного управління публічними фінансами в США; проаналізувати американську модель організації державного фінансового контролю: перспективи адаптації в Україні; розкрити особливості організації управління публічними фінансами у воєнний період.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають під час організації управління публічними фінансами.

Предметом дослідження є зарубіжний досвід організації управління публічними фінансами.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження становить сукупність методів наукового пізнання як загальнонаукових (діалектичний, історико-правовий, системно-структурний та системно-функціональний та догматичний), так і спеціальних (документального аналізу, порівняльно-правового аналізу, класифікації тощо). Діалектичний метод наукового пізнання застосовано для дослідження явищ дійсності у їхньому розвитку та взаємозв'язку. Діалектичний метод пізнання процесів, що відбуваються під час організації управління публічними фінансами (р.р. 1, 2, 3). Системно-структурний та системно-функціональний методи стали основою при з'ясуванні теоретико-правових питань тематики дослідження (р. 1). Догматичний метод використано при тлумаченні юридичних категорій, для поглиблення й уточнення понятійно-категоріального апарату (п.п. 1.2, 2.1, 2.2, 3.2). Документальний аналіз застосовано при опрацюванні різного роду нормативно-правових документів (п.п. 2.2, 2.3, 3.1, 3.3); порівняльно-правовий використано у процесі дослідження вітчизняного та зарубіжного досвіду організації управління публічними фінансами (р. 2, 3).

Практичне значення одержаних результатів визначається можливістю їх використання у: науково-дослідній сфері – як основи для подальшої розробки основних засад організації управління публічними фінансами, а також

удосконаленні повноважень органів, що здійснюють управління публічними фінансами; навчальному процесі – при викладанні курсу «Фінансове право» та окремих спецкурсів, пов'язаних із питаннями організації управління публічними фінансами, а також органів, що здійснюють контроль за публічними фінансами.

Апробація результатів дипломної роботи. Основні положення роботи, теоретичні та практичні висновки і рекомендації оприлюднено в доповідях на Міжнародних та Всеукраїнських науково-практичних конференціях: «Право як ефективний суспільний регулятор» (м. Львів, 6–7 квітня 2024 р.); «Проблеми теорії фінансового права в сучасний період» (м. Вінниця, 21 листопада 2024 р.).

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ІНСТИТУТУ УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ

1.1 Поняття та система публічних фінансів: вітчизняна та зарубіжна доктрина

В рамках сучасної західної науки можна задати нові орієнтири українській фінансовій науці та практиці щодо врахування у структурі публічних фінансів України таких складових, щопов'язані із сучасними тенденціями розвитку, на яких слід зробити акценти. Взагалі категорія «публічні фінанси» є дещо новою у фінансовому праві, оскільки раніше в науці застосовувалося поняття «державні фінанси». Варто виокремити складову публічних фінансів, яка пов'язана з фінансами приватного сектору і представлена відносинами державних органів влади та органів місцевого самоврядування з приватним бізнесом, що в економічній літературі визначається як державно-приватне партнерство [1, с. 15].

Варто акцентувати увагу на складовій публічних фінансів, що пов'язана з діяльністю фінансових корпорацій (організацій) державних та місцевих органів самоврядування на внутрішніх фінансових ринках. У рамках структури публічних фінансів України слід вирізнити ще одну складову, що пов'язана з діяльністю фінансових корпорацій (організацій) державних та місцевих органів влади на міжнародних ринках. Необхідно звернути особливу увагу на специфічне місце в структурі публічних фінансів України ще однієї складової, що представлена публічними коштами спеціальних (цільових) позабюджетних фондів, як державних – Пенсійного фонду України та інших фондів соціального забезпечення, так і фондів місцевого самоврядування. Що стосується позабюджетних цільових фондів місцевого самоврядування, то нині вони потребують свого відновлення та розвитку в Україні з огляду

на реформи, що запроваджуються, ілогічно мають бути вбудованими також у структуру публічних фінансів [2, с. 45].

Питання сутності й ефективності функціонування системи публічних фінансів порушуються у працях А.А. Нечай, А. Н. Козырина, В.В. Кравченко, Л. К. Воронової, М.В. Карасевої, М. П. Кучерявенка, О.А. Лукашева, Ю. А. Крохиної, О.А. Музики-Стефанчук, О.П. Орлюкта інші.

Так, О. Музика-Стефанчук приділяла увагу тому, що, якщо взяти до уваги розвиток фінансового права та формування нового бачення фінансового права через призму нових категорій і понять, зокрема, через категорію публічності, у фаховій літературі обґрунтовується позиція щодо запровадження такої категорії, як «публічна фінансова діяльність», яка об'єднуватиме поширені усталені категорії «фінансова діяльність держави» та «фінансова діяльність органів місцевого самоврядування» [3, с. 56]

В академічному курсі з фінансового права, виданого О.П. Орлюк, зазначається, що «предметом дослідження фінансового права є публічні фінанси держави та місцевих громад, тобто економічні відносини з мобілізації, розподілу, перерозподілу, та витрачання публічних фондів коштів держави й органів місцевого самоврядування для забезпечення розширеного відтворення, гідного рівня життєдіяльності, соціально культурних потреб, тобто – публічних потреб суспільства» [4].

О.Д. Головенко в роботі «Теоретичні засади застосування категорії «публічні фінанси» у фінансовому праві» зазначає, що до фінансів належать гроші у готівковій і безготівковій формах. Переважно саме гроші є основним фінансовим інструментом, навколо якого здійснюється публічна фінансова діяльність. Водночас виключно грошима ця діяльність не обмежується, адже до поняття фінансів зараховують також і цінні папери (боргові та кооперативні), валютні цінності тощо [5, с. 75].

Отже, публічні фінанси слід розглядати як суспільні відносини, що пов'язані із задоволенням усіх видів публічного інтересу і виникають у процесі утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання фондів коштів держави, місцевого самоврядування та фондів коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, незалежно від форми власності таких фондів, регулюються шляхом владних приписів держави та органів місцевого самоврядування.

У навчальному посібнику українських юристів-фінансистів академіка Л. К. Воронової та доктора юридичних наук М.П. Кучерявенка зазначається: «Дуже важливо підкреслити, що предметом фінансового публічно-правового регулювання є не фінанси взагалі, як вичерпна сукупність всіх грошових коштів у державі, а лише публічні фінанси, тобто ті, власником яких є держава та територіальні громади» [6, с. 52-69].

Професор Л. К. Воронова зазначає, що «публічні фінанси – це сформовані фінансовими відносинами грошові фонди, які необхідні для існування публічних органів і фінансування покладених на них функцій» [6].

Західна фінансова наука, що представлена у підручниках з публічних фінансів, в структурі публічних фінансів вирізняє декілька складників у залежності від того, про економіку якої країни йдеться. Якщо розглядається економіка США, то визначають: 1) федеральні урядові фінанси (federalgovernmentfinance), 2) регіональні урядові фінанси (на рівні штатів) (stategovernmentfinance) та 3) локальні урядові фінанси (localgovernmentfinance) [7].

Якщо ж розглядається економіка європейських країн, то найчастіше публічні фінанси розглядають на рівнях: 1) загальнонаціональному, тобто на рівні центральних органів влади – центральні фінанси (centralfinance);

2) субнаціональному, тобто на рівні органів місцевого самоврядування – фінанси місцевої влади (local finance). Фінанси місцевого самоврядування (локальні) – це фінанси територіальних громад та їх об'єднань, а в широкому сенсі місцеві фінанси – це також фінанси регіонів (областей, воєводств, земель, країв тощо). Фактично в усіх країнах місцеві фінанси – це сума фінансів усіх суб'єктів місцевого самоврядування [8].

Впевнено можна зробити акцент насамперед на двох «традиційних» складових публічних фінансів України, які знаходять своє відображення в центральних (урядових) фінансах та муніципальних (місцевих) фінансах, які відображаються, насамперед: в межах бюджетної системи України публічними фондами коштів: Державного бюджету (загальний та спеціальний фонди бюджету) та цільових централізованих бюджетних фондів; у рамках податкової системи України, в якості податкових фінансів на загальнодержавному рівні та податкових фінансів на рівні місцевих органів влади (місцеве оподаткування), а також публічними фінансами нефінансових корпорацій, інших підприємств і організацій державної та комунальної форм власності.

Система публічних фінансів включає в себе наступні публічні фонди:

1) публічні фонди коштів держави, які включають в себе: Державний бюджет України; державні позабюджетні фонди (Пенсійний фонд України, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб та ін.); спеціальні фонди грошових коштів які є державною власністю; фонди коштів державних підприємств, установ та організацій.

2)

публічні фонди коштів місцевого самоврядування, до яких належать: бюджети місцевого самоврядування; позабюджетні фонди органів місцевого самоврядування; фонди коштів комунальних (муніципальних) підприємств, установ та організацій; 3) публічні фонди коштів, за рахунок яких

задовольняються суспільні інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, та які не є державною чи комунальною власністю. До них належать: публічні солідарні фонди коштів обов'язкового соціального страхування; публічні накопичувальні фонди коштів обов'язкового соціального страхування (недержавні пенсійні фонди).

Ключовою та провідною ланкою публічних фінансів є бюджет держави, який також є й головним економічним інструментом держави. Його ефективне виконання забезпечує економічну стабільність та розвиток держави в цілому. Тому розуміючи його важливість та роль як складової публічних фінансів, проаналізуємо його стан більш детально. На рівень забезпеченості держави фінансовими ресурсами впливає динаміка доходів та видатків Державного бюджету України.

Підсумовуючи зазначене вище, можна зробити висновок, що публічні фінанси є категорією фінансового права, яку можна визначити ще так: публічні фінанси – система економічних, суспільних відносини, які пов'язані із задоволенням усіх видів публічного інтересу і виникають у процесі утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання фондів коштів держави, місцевого самоврядування та фондів коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, а також пов'язаних зі здійсненням контролю за ефективним і цільовим використанням цих фондів коштів.

1.2 Організація управління публічними фінансами в сучасних умовах та їх функціонування

Система управління публічними фінансами в Україні є основою забезпечення стабільного розвитку країни й виконання, насамперед, соціальних зобов'язань перед громадянами [9, с. 353]. Однак, війна в Україні призвела до

суттєвих зрушень у системі публічних фінансів і потребує розробки ефективного механізму захисту економіки від існуючих викликів та загроз [10, с. 33].

Воєнний стан, який було введено в Україні з 24 лютого 2022 року, зумовлює особливий підхід до управління публічними фінансами. Так, основні виклики щодо управління публічними фінансами в умовах війни включають зростання видатків на оборону, необхідність відбудови зруйнованої критичної інфраструктури, підтримку внутрішньо переміщених осіб та постраждалих регіонів, а також забезпечення функціонування державних інституцій в умовах обмежених ресурсів та постійної загрози національній безпеці.

Для підтримки фізичних і юридичних осіб під час війни були прийняті податкові зміни, спрямовані на зменшення податкового тиску, спрощення податкових правил [11]. В результаті запроваджених заходів скоротилися податкові надходження, а основними джерелами фінансування державного бюджету стали військові облігації, кредити від Міжнародних фінансових організацій, а також двосторонні кредити та гранти.

Відповідно для ефективного управління публічними фінансами в умовах війни необхідно забезпечити пріоритетність видатків на оборону та безпеку й оптимізувати використання бюджетних коштів в цілому. Так, за даними Міністерства фінансів України, за 2023 рік видатки загального фонду державного бюджету на сектор безпеки і оборони становили 1 843, 8 млрд. грн., або 60,8 % від усієї суми видатків загального фонду державного бюджету [11].

Важливу роль в умовах сучасних викликів в Україні відіграє міжнародна підтримка. Адже залучення фінансової допомоги від міжнародних партнерів є вкрай необхідним для забезпечення функціонування економіки країни. Координація зусиль з міжнародними партнерами та дотримання принципів

прозорості та підзвітності у використанні допомоги є ключовими факторами успіху. Тому необхідним є приділення особливої уваги щодо контролю за цільовим витрачанням коштів, які виділяються у вигляді допомоги міжнародними партнерами, зокрема через вдосконалення електронних систем управління щодо забезпечення відкритості прозорості тощо.

Таким чином, публічні фінанси є невід’ємним атрибутом функціонування держави, що забезпечують діяльність усіх сфер суспільного виробництва та є інструментом задоволення потреб населення. Управління публічними фінансами має забезпечувати формування й розподіл публічних централізованих та децентралізованих фондів коштів, які є необхідними для виконання державою і органами місцевого самоврядування покладених на них завдань та функцій.

Повномасштабне збройне вторгнення РФ в Україну створило серйозні виклики для функціонування усієї фінансової системи та зокрема щодо управління публічними фінансами. Забезпечення ефективного розподілу фінансових ресурсів, пріоритетність видатків на оборону та безпеку, залучення міжнародної підтримки і забезпечення належного контролю за використанням коштів є суттєвими факторами для здійснення ефективного управління публічними фінансами в умовах війни. Тому, з огляду на складні обставини та виклики, з якими довелося стикнутися Україні, необхідним є застосування комплексного підходу з метою ефективного управління публічними фінансами та забезпечення фінансової стабільності в країні.

1.3 Державний контроль за публічними фінансами як складова їх управління

Добре організована система державних фінансів має забезпечувати наступне: 1) виконання стратегічних, національних і політичних цілей; 2)

ефективне використання урядом ресурсів для виконання передбачених функцій; 3) розподіл ресурсів між різними рівнями та сферами діяльності урядових агенцій для виконання поставлених завдань; 4) зменшення різниці у доходах, отриманих різними соціальними групами та регіонами, відповідно до цілей державної політики; 5) управління фінансовими ризиками при здійсненні урядом своїх повноважень [12, с. 68].

Державний фінансовий контроль повинен забезпечувати належне (економне, ефективне, результативне та прозоре) управління державними фінансами. Він здійснюється передусім державними контролюючими органами, але свою лепту у питання моніторингу використання державних коштів можуть вносити як комерційні аудиторські компанії, так і неурядові організації та ЗМІ.

Система органів державного фінансового контролю в Україні знаходиться на стадії розвитку, хоча основні її елементи вже склалися і діють. Як і в інших державах, фінансовий контроль в Україні здійснюється органами законодавчої влади, органами виконавчої влади, у тому числі спеціальними органами державного фінансового контролю, а також недержавними спеціалізованими організаціями.

Передумовою стабільності публічних фінансів стала й курсова політика НБУ.

Для досягнення ефективного управління публічними фінансами в Україні слід приділити увагу кільком аспектам:

1. Забезпечення прозорості та відкритості управління публічними фінансами. Це включає забезпечення доступу до інформації про витрати бюджету та інших фінансових документів уряду. Також важливо забезпечити відкриті та прозорі процеси закупівель для запобігання корупції.

2. Ефективне планування та бюджетування. Уряд має проводити детальне планування витрат та прибутків на майбутні роки. Бюджетування повинно бути реалістичним і спрямованим на досягнення стратегічних цілей.

3. Покращення управління державними підприємствами та організаціями. Уряд повинен здійснити реформу державних підприємств та організацій з метою поліпшення їх ефективності та зменшення корупційних ризиків.

4. Розвиток системи контролю за використанням бюджетних коштів. Уряд повинен забезпечити ефективний нагляд за витратами бюджету та використанням бюджетних коштів. Для цього необхідно розширювати систему аудиту та здійснювати заходи для встановлення відповідальності за невідповідність витрат бюджету.

5. Залучення інвестицій. Уряд повинен активно працювати над залученням інвестицій в економіку країни. Це дозволить розвивати інфраструктуру, підтримувати бізнес та забезпечити сталий економічний розвиток.

6. Підвищення ефективності податків та інших надходжень до бюджету. Для цього потрібно здійснити реформу податкової системи та вдосконалити механізми стягнення боргів.

7. Розвиток людських ресурсів. Уряд повинен забезпечити належну підготовку та кваліфікацію фахівців з управління публічними фінансами, а також вживати заходи для залучення талановитих фахівців у цю сферу [13, с. 56].

Підвищення рівня інформаційної культури населення. Громадськість повинна бути ознайомлена з процесами управління публічними фінансами, включаючи складові бюджету, процеси закупівель, витрати та досягнення в різних сферах життя.

Ефективне управління публічними фінансами в Україні передбачає впровадження прозорих механізмів контролю, забезпечення ефективності витрат, привертання інвестицій та належний рівень кваліфікації спеціалістів. Для досягнення цієї мети важливо провести реформу податкової системи, забезпечити адекватну підготовку та кваліфікацію фахівців у галузі управління публічними фінансами, удосконалити процеси стягнення боргів та інших надходжень до бюджету, гарантувати прозорість та відкритість у сфері закупівель та витрат, а також підвищити рівень інформаційної культури населення з питань управління публічними фінансами [14, с. 89].

Конкретні завдання органів державного фінансового контролю і фери компетенції встановлюються при їх створенні відповідними законодавчими та іншими нормативно-правовими актами: Законами України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні»; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів»; «Про Державний бюджет» на поточний рік; «Про Рахункову палату»; Постановою Кабінету Міністрів «Про Державну податкову службу»; Указом Президента України «Про Положення про Державну казначейську службу України».

Державному фінансовому контролю в Україні підлягають: органи державної влади (зокрема їх апарати); державні підприємства і установи, а також підприємства, установи і організації за участю держави; підприємства, організації, установи, що фінансуються за рахунок бюджетних коштів або одержуючи державні субсидії; державні бюджетні та позабюджетні фонди; органи місцевого самоврядування, підприємства та організації незалежно від видів і форм власності, а також фізичні особи, якщо вони

отримують, перераховують, використовують державні кошти або управляють ними, мають надані законодавством або органами державної влади податкові, митні або інші пільги і переваги; суспільні об'єднання, недержавні фонди та інші недержавні некомерційні організації в частині, пов'язаній з отриманням, перерахуванням, використанням державних коштів або управлінням ними, а також в частині наданих законодавством або органами державної влади податкових, митних та інших пільг і переваг; підприємницькі структури і фізичні особи в частині сплати податків і здійснення діяльності, регульованої державою.

Фінансовий контроль, на відміну від інших видів державного контролю (екологічного, санітарного, адміністративного), має місце у всіх сферах суспільного відтворення і споживання, тому супроводжує весь процес руху грошових коштів і фондів, включаючи також стадію аналізу фінансових результатів.

Фінансовий контроль з боку держави недержавної сфери економіки зачіпає лише сферу виконання грошових зобов'язань перед державою, включаючи податки та інші обов'язкові платежі, дотримання законності і доцільності при витрачанні виділених їм бюджетних субсидій і кредитів, а також дотримання встановлених правил організації грошових розрахунків, ведення бухгалтерського обліку і звітності.

Останнім часом державний фінансовий контроль зазнає значних змін: звужується сфера його дії і змінюється зміст. Він все більш концентрується на макроекономічних процесах, включаючи контроль за вартісними пропорціями руху ВВП, грошовою масою, формуванням і використанням фондів грошових коштів, що надходять у розпорядження держави. Одночасно розширюється сфера дії недержавного фінансового контролю з боку аудиторських фірм і кредитних організацій [15, с. 121].

В залежності від суб'єктів, що здійснюють фінансовий контроль, розрізняють такі його види: *державний*, який здійснюють відповідні державні органи фінансового контролю; *комерційний*, який здійснюють незалежні аудиторські компанії, послуги яких оплачуються на комерційній основі; *громадський*, який здійснюють громадські організації, партії, рухи, профспілкові організації, які зацікавлені в запобіганні чи протидії корупції.

В залежності від часу проведення контроль буває: попередній (проводиться до здійснення фінансових операцій); поточний (здійснюється в процесі фінансових операцій (перерахування податків, зборів, утворення фондів грошових коштів, здійснення виплат); наступний (проводиться після закінчення певних періодів, за підсумками місяця, кварталу, року).

За джерелами виділяють наступні форми контролю: документальний — фінансовий контроль, що полягає в аналізі та перевірці первинної документації (кошторисів, балансів), пов'язаної з рухом грошових коштів; фактичний — фінансовий контроль, під час якого проводиться аналіз як документів, так і матеріальних цінностей, рух яких документально закріплюється, перевіряється відповідність записів фактичним грошовим і матеріальним ресурсам.

Отже, що на теперішній час Україна потребує реалізації системного підходу в організації державного контролю за публічними фінансами заснованого на єдиних, у тому числі і міжнародних принципах. Через відсутність єдиного законодавчого закріплення державного контролю і постійне внесення змін до нормативно-правових актів, якими регулюються питання держконтролю, неможливо простежити та проконтролювати доцільний розподіл та використання бюджетних коштів та ресурсів Української держави.

РОЗДІЛ 2

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ

2.1 Особливості державного управління публічними фінансами в країнах ЄС

Сьогодні Українська держава прагне повною мірою долучитися до західноєвропейських інтеграційних процесів, а також побудувати власну економіку за європейським зразком. Але досягнення цієї мети неможливе без дослідження зарубіжного досвіду управління публічними фінансами і шляхів його використання в Україні. На важливості вивчення зарубіжного досвіду розвитку фінансової системи як основної умови вдосконалення вітчизняного фінансового сектора національної економіки акцентували ряд дослідників.

Так, наприклад, С. Є. Коновал зазначає, що останніми роками загальносвітовою тенденцією є лібералізація і глобалізація фінансових систем та, як наслідок, підвищення мобільності капіталу і зростання економічних ризиків. Саме тому управління публічними фінансами набуває все більшого значення. Однак слід зауважити, що недостатньо дослідженим є використання світового досвіду державного регулювання фінансовою системою з позиції його адаптації до українських реалій [16, с. 40].

Федеративна Республіка Німеччина є країною з найпотужнішою економікою в Європі, за що її справедливо називають одним із «локомотивів» світової економіки. За рівнем економічного розвитку, величиною економічного потенціалу, часткою у світовому виробництві, ступенем участі в міжнародному поділі праці й іншими найважливішими критеріями вона належить до найбільш високорозвинених держав світу, входить до так званої «Великої сімки».

Специфіка фінансової системи та управління публічними фінансами Німеччини зумовлена її територіально-політичним ладом - федеративна парламентська республіка. Залежно від того, про які аспекти фінансової сфери йдеться (про бюджетний процес чи управління ринком фінансових послуг), можливо виділити такі основні суб'єкти механізму управління національною фінансовою системою Німеччини: а) Міністерство фінансів (готує проект бюджету на рівні федерації) та уряд (представляє проект бюджету на розгляд парламенту); б) представницькі органи: Бундесрат (попередній розгляд і затвердження проекту закону про бюджет).

Слід зазначити, що питання, які стосуються суверенних прав федеральних земель, особливо фінансові та адміністративні, зазвичай є предметом дискусій і суперечок, і тому в середньому трохи більше половини всіх законопроектів проходить через верхню палату парламенту. Крім того, Бундесрат має право сформулювати негативний висновок за допомогою одного із законопроектів, але тільки невелика їх кількість не отримує схвалення у верхній палаті [17, с. 31];

- Бундестаг (стверджує проект бюджету), у складі якого функціонує бюджетний комітет (традиційно голова цього комітету обирається від представників опозиційних партій);

Підкомітет із перевірки звітності (бере участь у перевірці виконання бюджету);

Федеральна рахункова палата - найвищий контрольний орган ФРН у сфері державних фінансів (контролює окремі напрями виконання бюджету);

Федеральний казначейський двір - незалежна державна установа, що діє відповідно до Федеральної і земельної конституції та функціональне призначення якої полягає в контролі за економічною і фінансовою діяльністю (також він може перевіряти роботу Міністерства фінансів).

Згідно з німецьким бюджетним правом, міністр фінансів може здійснювати додаткові витрати тільки в тому разі, коли є економія за іншими статтями витрат, не виходячи із затверджених контрольних цифр. Фактичне виконання бюджету покладено на Міністерство фінансів, а касове – на Бундесбанк [17, с. 37].

Наступна країна - Французька Республіка - також є одним зі світових лідерів за рівнем економічного розвитку. За своїм територіально-політичним устроєм Франція - це унітарна президентська республіка, тобто її головною посадовою особою є президент.

Його позиції є одними з найсильніших у світі серед держав, що мають інститут президентства. Країна розділена на 22 регіони, 96 департаментів і близько 36 тис. комун. До складу Франції входять 5 заморських департаментів, 4 заморські території і територія з особливим статусом - Майоте. Головним законотворчим органом країни є парламент, який має дві палати - Національні збори (нижня палата) і Сенат.

Депутати Національних зборів обираються прямим голосуванням, а Сенат - непрямым голосуванням. У Сенаті представлені територіальні колективи республік, а також французів, що проживають за межами основної територіальної частини Франції.

Центральним органом виконавчої влади є Уряд Франції, який проводить політику нації. За Конституцією Франції 1958 р. уряд несе відповідальність перед парламентом. Слід також зазначити, що характерною рисою органів державної влади є наявність Економічної і соціальної ради, яка дає висновки щодо проектів законів, декретів, консультує уряд із питань економічного або соціального характеру, повідомляє в парламенті стосовно відповідних проектів або пропозицій [18].

Фінансова система Франції як унітарної держави - дворівнева, що включає загальнодержавні та місцеві фінанси. До складу фінансової системи входять такі ланки: центральний (державний) бюджет, місцеві бюджети, спеціальні фонди і фінанси державних підприємств. Особливістю фінансової системи Франції є створення і функціонування низки фондів спеціального призначення, спеціальних рахунків і приєднаних бюджетів, деякі з яких входять до складу бюджету, а решта - позабюджетні. Усі вони певною мірою юридично та організаційно самостійні і мають власні джерела формування доходів.

Головними учасниками бюджетного процесу у Франції є: президент, уряд, парламент та спеціальні державні органи. Зокрема, Міністерство економіки та фінансів, Національна кредитна рада, Банківська контрольна комісія, Економічна і соціальна рада.

Головним суб'єктом складання проекту бюджету є Міністерство економіки та фінансів Франції. Після узгодження урядом проект подається до парламенту, де відбувається його розгляд в обох палатах із подальшим прийняттям. Якщо після двох спільних обговорень в обох палатах парламенту проект бюджету не отримує схвалення президент має право своїм указом оголосити бюджет законом. Слід зазначити, що нині парламент Франції у процесі затвердження доходів бюджету, крім власне плану надходжень, також схвалює: обсяг фонду оплати праці та чисельності зайнятих осіб у громадському секторі, обсяги доходів і відрахувань, які передаються до фондів ЄС; звіт про рух грошових коштів уряду; максимальний рівень державного боргу і його річний приріст. Парламент схвалює тільки нові місії і програми, Однак депутати можуть висувати пропозиції щодо перерозподілу ресурсів між окремими програмами. Таким чином, із проведенням бюджетної реформи обговорення витрат бюджету в парламенті фактично є не дебатами щодо

обсягів фінансування міністерств і відомств, а визначенням цілей державної фінансової політики [18].

Що ж стосується виконання бюджету, то цей процес здійснюється цілим рядом фінансових служб. Слід зазначити, що для Франції характерна наявність досить складної і розгалуженої системи фінансового контролю, значна частина якого здійснюється саме у сфері використання бюджетних коштів [7, с. 38].

Стосовно організації і функціонування механізму управління публічними фінансами у федеративній Республіці Німеччині виділено важливі моменти, які можуть бути корисними для України, зокрема: активна участь інститутів громадянського суспільства у процесі контролю над законністю та ефективністю використання бюджетних коштів; налагодження розвинених координаційних зв'язків між центральними і місцевими органами управління фінансовим сектором. Механізм управління фінансовою системою Франції має вигляд секторальної моделі, для якої характерна наявність дуже складної структури органів управління фінансами. При цьому основна роль у цій діяльності належить численним міністерським управлінням, відомствам, комісіям, інспекціям), які перевіряють різні аспекти функціонування фінансової сфери Франції [14, с. 52].

Варто зазначити, що протягом кількох останніх років управління публічними фінансами України, як і більшості держав світу, розширилося за рахунок набуття популярності проведення операцій із криптовалютою.

Останні мають ризиковий характер, чим схожі на класичне підприємництво. Серед основних ризиків операцій із криптовалютою такі: ризик різкого зниження попиту, а відповідно і ціни на наявні крипто валюти через реалізацію державами проектів і легітимації операцій із новими видами криптовалют [19, с. 51]; ризик незаконної передачі третім особам інформації про «ID гаманець» та пароля власника біткоїнів самою фірмою-надавачем

послуг із розміщення гаманця; ризик для власників біткоінів полягає саме у невизначеності правового режиму операцій із криптовалютою.

Отже, оптимізація управління публічними фінансами у різних країнах відрізняються значною мірою. Уже наприкінці 1980-х рр. в економічному середовищі стали обговорюватися питання про можливість побудови якоїсь оптимальної моделі розвитку фінансової системи.

Дослідження в сфері типів фінансових моделей були необхідні для прийняття рішень щодо подальшого розвитку економіки загалом. Однак, виходячи з історичних і культурних особливостей, безлічі взаємозв'язків між зовнішніми і внутрішніми факторами, було зрозуміло, що говорити про єдиний тип фінансової системи безглуздо. Тенденції розвитку фінансових систем у різних країнах і реакція економіки на світову фінансову кризу дуже відрізняються. Це дало поштовх до вивчення публічних фінансів з позиції виділення різних моделей їх функціонування.

У рамках державного управління публічними фінансами України варто враховувати досвід такого управління у державах, які досягли значних успіхів у цьому напрямі, зокрема досвід країн Європейського Союзу. Особливо актуальним це питання є у світлі євроінтеграційних прагнень України, проведення гармонізації національного законодавства України до законодавства ЄС. Варто сприяти підвищенню активної участі інститутів громадянського суспільства у процесі контролю та ефективного використання публічних коштів. Слід провадити політику налагодження розвинених координаційних зв'язків між центральними і місцевими органами управління фінансовим сектором. Потрібно долучитися до загальносвітової тенденції легалізації криптовалют, проведення активної державної політики у сфері віртуальних активів, створення зрозумілих умов для ведення діяльності у сфері віртуальних валют.

2. 2 Фінансовий контроль як ключова форма управління публічними фінансами в країнах ЄС

Основоположні норми, що регулюють здійснення фінансового контролю в рамках ЄС, містяться в Розділі 4 Договору «Про утворення Європейського Союзу». Наприклад, ст. 171 визначено, що кошториси доходів і витрат, а також бухгалтерська звітність і баланси спільних підприємств за кожний фінансовий рік направляються Комісії, Раді та Європейському Парламенту відповідно до статутів цих підприємств [20].

У процесі формування фінансового контролю Євросоюзу були сформовані основні типології інституційного механізму його реалізації, а саме:

1. Аудиторський суд (із судовими функціями). ВОФК семи країн – Франції, Бельгії, Люксембургу, Португалії, Іспанії, Італії та Греції можна віднести до категорії «судів». ВОФК таких країн як Греція і Португалія, є складовими судової і конституційної системи, існують на паритетних засадах з іншими судами.

2. Колегіальний орган, що не має судових функцій. Тут прикладом є Нідерланди та Німеччина.

3. Незалежне контрольне управління, очолюване Генеральним контролером. У Великобританії, Ірландії та Данії діє модель контролюючого управління, що не виконує судових функцій. У цих країнах ВОФК очолює Генеральний контролер.

4. Контрольне управління у складі структури уряду, очолюване Генеральним контролером. Четверта модель є системою, що склалася у Швеції та Фінляндії, де ВОФК належать до структури владних органів. При цьому і Швеція, і Фінляндія мають по дві контролюючі організації: орган, підзвітний

урядові, та ще один контролюючий орган, очолюваний членами Парламенту[21].

У бюджетному процесі Європейського Союзу беруть участь Комісія ЄС, Рада міністрів і Парламент ЄС, утворюючи в сукупності так званий бюджетний орган, а також Рахункова палата, яка здійснює бюджетний контроль.

Як слушно відмічає Мягкий М. Г., за місцем у системі суб'єктів державного управління верховні інститути фінансового контролю країн ЄС поділяються на:

1) рахункові трибунали (суди) – нейтральні авторитетні колегіальні органи з експертизи фінансових операцій та адміністративних рішень (Німеччина, Португалія, Італія, Нідерланди, Франція, Бельгія, Іспанія, Румунія);

2) рахункові (контрольні) палати – органи, що здійснюють контроль за виконанням бюджету і дотриманням фінансово-бюджетної дисципліни від імені парламенту (Австрія, Угорщина, Польща, Болгарія);

3) національні управління аудиту (управління Генерального аудитора) – незалежні колегіальні (Чехія) та монократичні (Данія, Великобританія,) державні органи, уповноважені проводити фінансовий та адміністративний аудит державного сектору, проте також під протегуванням верховного виборного органу [22].

Основними нормативно-правовими актами, що регламентують побудову системи державного фінансового контролю Європейського Союзу у сфері державних закупівель, є:

1. Римський Договір (англ. Treaties of Rome, нім. R mische Vertr ge) від 25 березня 1957 року про заснування ЄС.

2. Директива Ради 92/50/ЕЕС від 18 червня 1992 року стосовно координації процедур щодо укладення контрактів у сфері державних закупівель послуг [4].

3. Директива Ради 93/36/ЕЕС від 14 червня 1993 р. стосовно координації процедур щодо укладення контрактів у сфері державних закупівель товарів [5].

4. Директива Ради 93/37/ЕЕС від 14 червня 1993 р. стосовно координації процедур щодо укладення контрактів у сфері державних закупівель робіт [6].

5. Директива Ради 93/38/ЕЕС від 14 червня 1993 р. стосовно координації процедур щодо укладення контрактів у сфері державних закупівель із постачальниками води, енергії, транспортними та телекомунікаційними фірмами [7].

6. Директива Ради 89/665/ЕЕС від 21 грудня 1989 року щодо процедури перегляду контрактів на державні закупівлі товарів, робіт та послуг [23, с. 200].

7. Директива Ради 92/13/ЕЕС від 25 лютого 1992 року про процедури перегляду контрактів у сферах водо- та енергопостачання, транспорту та телекомунікацій [24, с. 300].

8. Директива 2004/18/ЕС Європейського Парламенту та Ради від 31 березня 2004 р. про координацію процедур щодо укладення контрактів у сфері державних закупівель робіт, товарів та послуг [20].

9. Директива 2004/17/ЕС Європейського Парламенту та Ради від 31 березня 2004 р. щодо координації закупівельних процедур відносно операторів у сферах водо - та енергопостачання, транспорту та поштових послуг [21].

10. Директива Ради 2007/66/ЕС Європейського Парламенту та Ради від 11 грудня 2007 року, що доповнює Директиви Ради 89/665/ЕЕС та 92/13/ЕЕС стосовно підвищення ефективності процедур перегляду щодо укладення контрактів про державні закупівлі [25, с. 23].

Для характеристики сучасного механізму державного фінансового контролю Європейського Союзу у сфері державних закупівель доцільно буде детально дослідити правовий статус та роль кожного органу як контролюючого суб'єкта та принципи їх взаємодії під час здійснення своїх повноважень.

До складу системи державного фінансового контролю ЄС у сфері державних закупівель входять різні наддержавні органи, що представляють різні гілки влади, з метою реалізації спільних завдань: здійснення фінансового контролю, боротьби з розкраданням і корупцією.

Ключовим органом фінансового контролю Європейського Союзу є Європейська рада з системних ризиків (European Systemic Risk Council). Передбачається, що комітет попереджатиме уряди країн ЄС і даватиме рекомендації в разі виявлення істотних проблем, що загрожують загальній фінансовій стабільності. Штат Європейської ради з системних ризиків буде сформований з фахівців Європейського центрального банку, хоча офіційно між цими структурами зв'язку не буде.

Також існують три спеціалізовані наднаціональні регулятори: Європейська банківська організація (European Banking Authority) в Лондоні, Європейська організація страхування і пенсійного забезпечення (European Insurance and Occupational Pensions Authority) у Франкфурті і Європейська організація з цінних паперів і ринків (European Securities and Markets Authority) у Парижі. Ці органи зможуть контролювати фінансові інститути країн Євросоюзу в разі згоди керівництва цих країн і тоді, коли внутрішні фінансові регулятори будуть не в змозі впоратися з труднощами, що виникають.

Європейські регулятори виконують функцію контролю фінансових питань усередині Євросоюзу, які можуть вплинути на загальну економічну і фінансову стабільність ЄС. Крім того, органи виступають і в ролі арбітра

в спірних питаннях між регуляторами різних країн Євросоюзу. Ще однією важливою функцією, яка покладається на новостворені організації, буде контроль за рейтинговими агентствами, які в період кризи відігравали важливу роль у створенні настроїв на фінансових ринках, що часом вело до ажіотажу і спотворення реальної ціни фінансових інструментів.

Європейський союз має досить розгалужену систему інститутів та органів, які здійснюють фінансовий контроль за публічними коштами. Ця система включає не тільки органи та установи, які здійснюють державний фінансовий контроль на національному рівні, тобто на рівні країн-членів ЄС, але й на міжнародному рівні та рівні ЄС.

Аналіз основних засад контролю в бюджетному законодавстві держав ЄС свідчить, що кожний закон розкриває мету державного фінансового контролю – забезпечення ефективного та результативного управління бюджетними коштами, сприяння законній діяльності установ державного сектору. Водночас, варто уточнити, що найважливішою ланкою державного фінансового контролю на рівні формування бюджету в усіх досліджуваних країнах прийнято вважати орган контролю, яким є представник законодавчої влади. Практично в кожній країні існують спеціальні інститути парламентського контролю за витрачанням державних коштів: у Великобританії – Національна ревізійна рада на чолі з головним ревізором, у Фінляндії – 5 державних ревізорів, у ФРН, Франції, Угорщині – лічильні палати.

Позитивний досвід держав, які є членами Євросоюзу, заслуговує на значну наукову увагу з точки зору ефективності таких систем. Існування заможної держави обумовлюється не лише об'єктивними соціально-економічними, але і державно-управлінськими умовами, а отже, є

неможливим у разі неефективного правового регулювання фінансового контролю за використанням коштів публічних фондів.

2.3 Проблеми та перспективи розвитку фінансів публічного сектору України в умовах євроінтеграції

Для удосконалення системи публічних фінансів та пошуку можливих варіантів їх адаптації до вимог ЄС необхідно провести дослідження щодо відповідності процесів трансформації фіскальної політики, середньострокового бюджетного планування, стандартів обліку та звітності в Україні та в країнах ЄС. У умовах сьогодення здатність країни результативно виконувати свої функції залежить від ефективного функціонування системи публічних фінансів.

Сучасні реалії такі, що є багато скарг серед населення через неефективну роботу з публічними фінансами в питанні формування, розподілу та використання коштів централізованих фондів. Тому наразі гостро стоїть питання оптимізації функціонування публічних фінансів.

Це дозволить створити надійну фінансову базу держави, достатню для ефективного виконання її функцій, стимулювати розвиток підприємницької діяльності, сприятиме зростанню рівня життя населення, підвищенню якості державних послуг та досягненню соціальної гармонії у суспільстві і звісно ж, відповідатиме світовим стандартам у цій галузі та обраному курсу євроінтеграції.

В Україні необхідно налагодити систему публічних фінансів, яка буде працювати ефективно та не буде мати недоліків. Саме це допомогло б вивести нашу країну на новий щабель розвитку, підвищити рівень життя громадян, досягнути бажані цілі суспільного добробуту, а також відновити державну економіку та зробити її конкурентоспроможною відносно більш розвинених країн. Оскільки сучасний розвиток держави та її громадян неможливий без

успішної дії системи публічних фінансів, варто приділяти значну увагу та проводити дослідження у цій сфері.

Для того, щоб працювати над розвитком фінансів публічного сектору, визначати їх проблеми та перспективи, спершу потрібно з'ясувати теоретичні аспекти поняття публічні фінанси. Це питання ми розглядали у першому розділі.

Беручи до уваги пункти угоди про асоціацію між Україною та ЄС і Стратегію сталого розвитку «Україна 2020», можемо сформулювати головні напрями реформування публічних фінансів: 1) перехід до середньострокового бюджетного прогнозування; 2) оптимізація видаткової частини державного бюджету; 3) покращення системи керування ризиками державного бюджету; 4) визначення фіскальних правил; 5) удосконалення системи внутрішнього контролю й аудиту. Середньострокове бюджетне планування дозволяє приймати рішення на ширший період, а не на один бюджетний рік. Це дає змогу сформулювати якісну стратегію розвитку країни, та оцінити можливість настання певних наслідків від прийнятих рішень у майбутніх періодах [26].

Оптимізація видатків передбачає визначення неефективних напрямів спрямування коштів та перенаправлення їх у русло, що дасть кращий результат. Хорошим кроком у вирішенні даної проблеми було запровадження в Україні гендерно-орієнтованого бюджетування.

Ще одним напрямом співпраці України та ЄС є розвиток системи державного внутрішнього фінансового контролю та підвищення прозорості витрачання бюджетних коштів. Це допоможе боротися з шахрайством і корупцією у бюджетній сфері. Щоб ще краще зрозуміти, які є шляхи розвитку системи публічних фінансів, необхідно з'ясувати основні функції, які держава виконує з допомогою публічних фінансів. Серед них: алокаційна; дистрибутивна; стабілізаційна.

Алокаційна функція може здійснюватися різними шляхами і саме тут є поле для внесення пропозицій щодо вдосконалення функціонування публічних фінансів.

По-перше, дана функція забезпечується прямим наданням певних благ та послуг за рахунок бюджетних коштів. Це може бути будівництво і експлуатація доріг та інших об'єктів інфраструктури, державні замовлення на виконання дослідних робіт та проведення наукових досліджень. В умовах євроінтеграції дуже важливо працювати в цьому напрямку.

По-друге, за рахунок публічних фінансів надається допомога приватним підприємствам, які пропонують суспільні блага за ціною, нижчою від витрат. Це допомагає як і підприємствам – підтримувати їх життєдіяльність, так і населенню – отримувати необхідні товари та послуги за низькою ціною.

По-третє, використання податків і зборів як інструменту управління виробництвом або споживання. Наприклад, запровадження екологічного податку, надання податкових пільг для інвестицій з охорони довкілля. В умовах сучасних екологічних проблем усі країни Європи працюють на зменшення навантаження на природу. Тому для успішної євроінтеграції потрібно працювати над вирішенням даної проблеми.

Суттєвою проблемою в організації управління публічними фінансами для України є те, що в державному бюджеті постійно не вистачає коштів. Через недофінансування тієї чи іншої сфери виникають нові проблеми у суспільстві. Особливо в період повномасштабної війни.

Близько третини бюджету витрачаються на заходи та речі, які не носять стратегічний характер, а їх ефективність досить складно оцінити. Тут гостро постає проблема корупції та розкрадання бюджетних коштів. Щоб усунути дану проблему необхідно запровадити реформу публічних фінансів, яка передбачає реалізацію двох основних цілей:

Отже, удосконалення організації управління публічними фінансами є об'єктивно необхідною умовою та підґрунтям реалізації комплексу економічних реформ в країні. При цьому структура публічних фінансів має віддзеркалювати стратегію трансформації економічних відносин і базуватися на оцінці впливу державних рішень на майбутній розвиток країни. Державі потрібно вдосконалювати роботу у сфері публічних фінансів для більш успішної євроінтеграції в майбутньому. Це допоможе підняти рівень суспільного життя населення, підняти національну економіку шляхом розвитку бізнесу та інфраструктури міст. Також ефективна система управління публічними фінансами дасть змогу відповідати усім вимогам та стандартам, що потрібні для інтеграції з країнами Європи.

РОЗДІЛ 3

ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ В СПОЛУЧЕНИХ ШТАТАХ АМЕРИКИ: ПОЗИТИВНИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

3.1 Особливості державного управління публічними фінансами в США

За 25 років незалежності в Україні було зроблено ряд кроків у напрямку поліпшення фінансової системи, однак у ній і досі існує ціла низка проблем, необхідність розв'язання яких постала особливо гостро на сучасному етапі соціально-економічного розвитку нашої держави. Той факт, що за два з половиною десятиліття нашої державі так і не вдалося вибудувати ефективну національну фінансову систему, пояснюється цілою низкою факторів, одним із основних серед яких є відсутність необхідного досвіду з цього питання, адже той, що був накопичений за часів радянської епохи, виявився непридатним для ефективної розбудови національної економіки на ринкових засадах. Така ситуація обумовлює гостру необхідність у вивченні та запозиченні досвіду провідних іноземних держав щодо організації фінансової системи та управління нею. Сполучені Штати Америки були обрані нами не просто так, адже саме США протягом останніх десятиліть була і залишається взірцем з точки зору побудови фінансової системи.

Економіка США на сьогодні є найпотужнішою у світі. Так у 2013 році ВВП США склало 16,7 трлн. дол., при цьому 1,1 % ВВП створювалося у сільському господарстві, 22,1 % – у промисловості, 76,8 % – у сфері послуг. У 2015 цей показник сягнув вже 18 124.7 трлн. дол. [27, с. 185]. І.В. Ткаченко та О.М. Пастухова пишуть, що дана країна (США) є лідером у розвитку наукомістких галузей: авіаційної та ракетокосмічної техніки, електронного

обладнання, а саме комп'ютерів, мікросхем, приладів, нових конструкційних матеріалів. Ученим та інженерам США належать більшість наукових відкриттів останнього десятиліття в галузі техніки і біотехнології. «При цьому дослідники наголошують, що такі великі світові досягнень США обумовлені злагодженою роботою систем (зокрема фінансової системи), відповідальних за різні галузі господарства» [28, с.88-89].

Особливості фінансової системи США визначаються, перш за все, федеративним устроєм даної країни. Вона складається з 50 штатів (states, однина — state) і одного округу (District of Columbia) [22]. Кожен штат має республіканські повноваження, свою законодавчу, виконавчу й судову гілку влади [29, с.101].

Організація управління публічних фінансів в США характеризується високим рівнем автономності — кожен з рівнів державного управління самостійно проводить бюджету та податкову політику. Загалом через державні фінанси перерозподіляється близько третини ВВП. Всі урядові видатки розподіляються між рівнями фінансової системи приблизно у таких пропорціях: на федеральні фінанси припадає 60%, на фінанси штатів — 15 і на місцеві фінанси — 25 %. Із загальнодержавного рівня забезпечується національна оборона, деякі програми соціального захисту, видатки на обслуговування державного боргу, на розвиток економіки, на зовнішні зв'язки, фінансування загальнодержавної влади [26].

Л. О. Миргородська, розглядаючи фінанси США, зазначає, «що рух ресурсів у них відбувається одночасно по чотирьох каналах: з федерального бюджету — у бюджети штатів та місцеві бюджети; з бюджетів штатів — у місцеві бюджети; з місцевих бюджетів — у бюджети штатів; між місцевими бюджетами. У базі власних доходів влади штатів і місцевої влади спостерігається неухильно зростаюча залежність від федеральних

дотацій. Федеральна допомога штатам (23 %) і місцевій владі (6 %) носить яскраво виражений програмно-цільовий характер. Дотації і субсидії в США розподіляються нерівномірно. З їхньою допомогою на рівні штатів реалізується понад 500 цільових програм” [26, с.103].

Звідси дослідниця справедливо підсумовує, що «така зростаюча залежність від федеральних дотацій дає підставу стверджувати, що «федеральна допомога» (29 % загальної суми доходів штатів і місцевих органів) перетворилася в засіб прямого контролю федерації за фінансовою політикою штатів і місцевих органів влади” [26, с.103].

В. І. Оспіщев зазначає, що «для управління публічними фінансами США характерна сталість бюджетно-податкових відносин держави і регіонів. Фактично штати мають рівні права у цій галузі з федерацією в цілому, тому на рівні федерації у штатах є ідентичні за найменуванням податки (прибутковий податок із населення та корпорацій). Найпринциповіше обмеження податкових прав штатів полягає в забороні на введення окремих непрямих податків, які перешкоджають свободі торгівлі між штатами, що заборонено Конституцією США» [7]. Автор підкреслює, що «прямого перерозподілу коштів між штатами практично немає. Але Конгрес США відповідно до Конституції має право фінансувати витрати тільки на «загальний добробут США», що також перешкоджає перерозподілу засобів між регіонами. Штати можуть встановлювати будь-які форми податків, але не можуть перешкоджати міжрегіональним господарським зв'язкам, що призводить до рівного податкового тиску” [30].

Така складна, багаторівнева фінансова система США обумовлює існування в країні розгалуженого механізму управління нею. У першу чергу, слід відзначити Конгрес США, який складається і з двох палат: Сенату та Палати представників. До Сенату за Конституцією входять по два представники від кожного штату. Кількість членів у Палаті

представників пропорційна кількості населення і тому не обмежується Конституцією [31, с.274]. Кожна палата Конгресу має право законодавчої ініціативи з будь-яких питань, за винятком фінансових законопроектів; останні повинні бути запропоновані в Палаті представників [8, с.276]. Така ситуація, як справедливо наголошує В. О. Ріяка, «місце факт, що великі штати в змозі більшою мірою впливати на стан державної казни, ніж малі. Разом із тим, на практиці кожна палата може голосувати проти законопроектів, прийнятих іншою палатою. Сенат може не ухвалити фінансовий або будь-який інший законопроект. Палата представників може запропонувати до нього поправки, які змінюють його суть. У цьому разі, для набуття законопроектом сили закону, узгоджувальна комісія, до складу якої входять члени обох палат, повинна запропонувати компромісне рішення, яке задовольняє обидві сторони» [31, с.277].

Відповідно до Конституції США Конгрес у фінансовій сфері має право: «встановлювати і стягувати податки, мита, податі й акцизні збори однаково на всій території США, сплачувати борги, робити позики, карбувати монету, регулювати вартість валюти США, встановлювати покарання за підробку державних цінних паперів і монет» [31].

У складі Конгресу США є декілька спеціальних структурних підрозділів, діяльність яких орієнтовано безпосередньо на вирішення певних питань у фінансовій сфері. Головна роль серед цих підрозділів належить: Головному бюджетно-контрольному управлінню, яке здійснює зовнішній фінансовий контроль за діяльністю міністерств, відомств, урядових агентств США; Аналітично-бюджетному управлінню, на яке покладені функції експертизи законопроектів з фінансових питань і урядових програм, аналізу виконання федерального бюджету. Головною метою його діяльності є сприяння парламенту у здійсненні більш раціонального бюджетного вибору [31, с.179].

Оскільки США є президентською республікою, то вся повнота виконавчої влади зосереджена в руках Глави держави – її Президента. Посади прем'єр-міністра в США немає, а уряд, який зветься Кабінетом очолює президент. Слід відмітити, що Конституція США ні слова не говорить про Кабінет, але вже з президентства Вашингтона (1789–1797 рр.) Кабінет міцно увійшов у державний звичай. Даний орган при Президенті США складається з секретарів (міністрів) і призначається президентом за «порадою і згодою Сенату». Це означає, що сенат більшістю у 2/3 голосів повинен затвердити призначений президентом уряд, але фактично верхня палата конгресу ніколи не відмовляє президенту у затвердженні його пропозицій. Члени Кабінету – секретарі не є членами Конгресу. Вони цілком і повністю підлеглі президенту і працюють під його керівництвом [29].

Ткаченко І. В. з цього приводу відмічає, «що як глава виконавчої влади Президент, відповідно до Конституції, може вимагати від керівника кожного виконавчого департаменту (міністерства) письмового думки з будь-якого питання його компетенції. Дане формулювання дозволяє зробити висновок, що уряд як вищий колегіальний орган виконавчої влади загальної компетенції в США відсутній. Глави департаментів можуть лише висловлювати Президенту свою думку з питань, віднесених до їх відання, будучи ніби радниками Президента. Всі рішення з питань своєї компетенції приймаються ним одноосібно» [28].

Зараз до складу Кабінету входять 12 секретарів: «Державний секретар (міністр іноземних справ), міністр фінансів, міністр оборони, міністр юстиції (генеральний атторней), міністр транспорту, міністр внутрішніх справ, міністр сільського господарства, міністр торгівлі, міністр праці, міністр охорони здоров'я, освіти і соціального забезпечення, міністр житлового і міського будівництва. Окрім того, на запрошення президента на засіданнях Кабінету присутні американський представник в ООН, директор адміністрації

з іноземних операцій, директор управління мобілізації, директор Бюро Бюджету, голова комісії громадської служби, помічник президента” [31, с.272].

До органів виконавчої влади, які наділені найбільшими повноваженнями у сфері федеральних фінансів, належать:

Адміністративно-бюджетне управління – федеральний орган у складі Адміністрації Президента США, на який покладена відповідальність за складання проекту федерального бюджету і його виконання за видатками [31, с.179]. Даний орган був створений ще у 1921 році, він допомагає президенту у підготовці бюджету і у формулюванні фінансової програми уряду, здійснює контроль над виконанням бюджету; складає плани про поліпшення адміністрації, а також дає поради виконавчим департаментам і агенціям щодо поліпшення їх структури і порядку роботи тощо [31, с.273];

Міністерство фінансів (Державне казначейство) США – федеральний орган у складі Адміністрації Президента США, до повноважень якого належать виконання федерального бюджету за доходами, управління державним боргом, контроль у сфері бюджетного процесу [27, с.179];

Рада економічних консультантів – дорадчий орган, створений у 1946 році при Адміністрації Президента США, який допомагає формувати основні засади економічної політики [27, с.179]. Раду економічних консультантів дає рекомендації президенту з економічних питань і складає економічні доповіді президента Конгресу [31, с.273].

Слід відзначити, що у Сполучених Штатах існує досить оригінальний інститут – «імпаундмент”. Він полягає у відмові президента витратити гроші, виділені згідно із законом Конгресом. Законодавче регулювання подібної ситуації було визначене лише 1974 р. Відповідно до закону президент у разі бюджетного конфлікту зобов’язаний звернутися до Конгресу зі спеціальним посланням, у якому Дається пояснення причин, що викликали відмову від використання або припинення витрачання асигнованих коштів.

Подолати «саботаж» президента Конгрес може, прийнявши білль, який санкціонує асигнування [30].

Окрім федерального рівня, фінансова політика формується та реалізується законотворчими, виконавчими та судовими органами штатів, які володіють доволі широкою автономією у цьому сенсі. На території кожного штату діють власні закони та конституція, які загалом не суперечать Конституції та законам США. Водночас, обмеження прав штатів стосуються питань зовнішніх відносин, військової та митної сфер, інших загальнодержавних справ [31, с.180].

Отже, узагальнюючи вище викладений матеріал щодо організації та функціонування фінансової системи США, можемо зробити висновок про те, що у даній країні існує складна, розгалужена, багаторівнева система управління фінансовим сектором національної економіки. Кожна гілка влади, і законодавча, і судова, і виконавча через відповідні спеціальні структурні ланки у своєму складі здійснюють специфічні завдання та функції щодо формування та реалізації державної фінансової політики, а також контролю за її законністю, доцільністю та раціональністю. При цьому особлива роль у питанні управління фінансовою системою країни належить Президенту США, який є Главою уряду. Важливою специфічною рисою управління фінансовою сферою у США є те, що органи влади окремих штатів мають значний обсяг повноважень, які дозволяють їм як самостійно вирішувати питання фінансового характеру в середині штату, так і брати участь в управлінні загальною федеральною фінансовою системою.

Звідси, до ключових позитивних аспектів управління фінансовою системою у США, на які обов'язково слід звернути увагу у контексті вдосконалення адміністративно-правового механізму управління фінансовою сферою в Україні, слід, на нашу думку, віднести наступні: досить детальне визначення на конституційному рівні повноважень вищого

законодавчого органу держави (Конгресу США) у фінансовій сфері; активна роль Глави держави – Президента у формуванні національного бюджету та здійсненні контролю за його використанням (витрачанням); суттєва автономія регіональних органів влади в частині формування та реалізації на підвідомчій їм території фінансової політики.

Звісно, у чистому вигляді вище приведені особливості державного механізму управління фінансовою сферою у США в Україні навряд чи можна запровадити, зокрема в силу відмінності територіального устрою даних країн та діючої у них форми державного правління. Втім це не перешкоджає можливості посилення контролюючої ролі Президента України за законністю, ефективністю та доцільністю використання бюджетних коштів, а також збільшення автономії регіональної влади щодо вирішення на локальному рівні питань фінансового характеру.

3.2 Американська модель організації державного фінансового контролю: перспективи адаптації в Україні

В рамках цієї дипломної праці було обрано США, як країну, що нагромадила значний досвід у сфері державного фінансового контролю та продовжує активно розвивати процес стандартизації у цій сфері. Державний фінансовий контроль у США діє на основі принципів, викладених у

Лімській декларації INTOSAI [32], міжнародної організації вищих аудиторських установ, одна з них EUROSAI – Європейська організація вищих контрольних органів, членом якої є і Україна. Основними базовими принципами здійснення фінансового контролю є незалежність та об'єктивність, компетентність та гласність.

У США вищим органом фінансового контролю на федеральному рівні є Головне контрольно-фінансове управління (U.S.GAO) – незалежна, позапартійна агенція, яка працює на конгрес. Робота Головного контрольно-

фінансового управління здійснюється відповідно до законів, доповідей комітетів конгресу або за запитами його комітетів та підкомітетів. Управління проводить дослідження під керівництвом генерального контролера та здійснює нагляд таким чином: 1) через аудит діяльності агентств, з метою визначення, чи ефективно витрачаються федеральні кошти; 2) розслідуючи звинувачення у незаконній та неправомірній діяльності; 3) інформуючи про те, наскільки урядові програми та політика відповідають поставленим завданням; 4) шляхом винесення рішень та висновків [31, с. 58–60].

Для американської системи державного фінансового контролю характерна практика застосування стандартів контролю, які включають:

- «червону книгу» – принципи формування та затвердження федеральних законів про асигнування (Principles of Federal Appropriations Law –Red Book), яка охоплює правові питання, що виникають у процесі виконання генеральним контролером своїх обов'язків щодо прийняття рішень та винесення висновків щодо виділення та використання державних коштів;

- «жовту книгу» – загальноприйняті стандарти державного аудиту (Generally Accepted Government Auditing Standards –Yellow Book), які містять вимоги до аудиторських звітів, професійної кваліфікації аудиторів та контролю якості аудиторської організації. Аудитори використовують ці стандарти для проведення аудитів та підготовки звітів на всіх рівнях – федеральному, місцевому та рівні штатів. Аудитори використовують «Жовту книгу» у поєднанні з іншими професійними стандартами, передбаченими Головним контрольно-фінансовим управлінням;

- «зелену книгу» – стандарти внутрішнього контролю у федеральних органах виконавчої влади США (Standards for Internal Control in the Federal Government – Green Book), яка встановлює стандарти ефективної системи внутрішнього контролю для федеральних агенцій та забезпечує загальні рамки для розробки, впровадження та функціонування ефективної системи

внутрішнього контролю. Стандарти є обов'язковими для застосування та встановлюють для державних установ необхідність періодично оцінювати систему внутрішнього контролю та щорічно звітувати про її стан. «Зелена книга» може застосовуватися державними, місцевими та квазі урядовими організаціями, а також некомерційними організаціями як основа для побудови системи внутрішнього контролю;

- методичний посібник зі здійснення державного фінансового аудиту (GAO/PCIE Financial Audit Manual), який розкриває методологію аудиту фінансової звітності федеральних органів влади відповідно до професійних стандартів;

- посібник з оцінки відповідності необхідних витрат запланованим результатам (GAO Cost Estimating and Assessment Guide), метою якого є надання федеральному уряду єдиної методології, заснованої на передовому досвіді, для розробки, управління та оцінки кошторису витрат на реалізацію державних програм [33, с. 73–74].

У США системи внутрішнього контролю та аудиту розглядаються як обов'язкові для ефективного функціонування органів державного управління. Прийняті на законодавчому рівні нормативно-правові акти зобов'язали федеральні відомства сформувати системи внутрішнього контролю та аудиту, які повинні відповідати вимогам, встановленим Головним контрольно-фінансовим управлінням та забезпечувати повне розкриття інформації про фінансові результати діяльності відомств та про ефективність здійснюваного ними контролю. Крім того, вдосконалення системи внутрішнього контролю має бути постійним процесом та здійснюватися кожним відомством з урахуванням стандартів Головного контрольно-фінансового управління, що закріплено у законі про фінансову чесність федеральних менеджерів.

Американська система урядового контролю представлена Адміністративно-бюджетним управлінням при президенті (Office of Management

and Budget), а також інспекторськими службами в міністерствах та відомствах. Адміністративно-бюджетне управління – центральний орган, який здійснює прогнозування, управління, контроль та координування урядових програм та їх фінансування [17, с. 32]. Крім того, управління відповідає за складання федерального бюджету та розробку фінансових програм, здійснення оперативного контролю з управління бюджетом на федеральному рівні.

Інспекторські служби, створені при агентствах та відомствах США, здійснюють аудит та перевірки програм міністерства, включаючи аудит результатів програм, безпеки інформаційних технологій, достовірність фінансових звітів, оцінку економічної ефективності програм, а також ведуть розслідування про можливі шахрайства та зловживання.

Проведені дослідження зарубіжного досвіду показують, що найбільш серйозні, превентивні заходи у сфері фінансового контролю застосовуються у Сполучених Штатах Америки. Заходи, які застосовуються до порушників фінансового, бюджетного законодавства цієї держави, є одними із найжорсткіших у світі. Про це свідчить функціонування у США спеціальних органів виконавчої влади, уповноважених контролювати фінансову діяльність організацій. До таких органів належать US Financial Crimes Enforcement Network [18], установа, яка займається боротьбою зі злочинами, що скоюються у фінансовій сфері, причому до такої роботи підключені податкові органи, митна служба, управління з контролю за грошовим обігом.

Отже, можна виділити такі основні тенденції розвитку державного фінансового контролю у США, які визначатимуть розвиток цієї сфери діяльності у перспективі: 1) наявність середньо - та довгострокових ризиків, пов'язаних із значним обсягом державних бюджетів та державного боргу за умови фактичної неможливості їх значного скорочення протягом десятиліть; загальний високий рівень економічного розвитку та розвитку методів управління економікою; 2) посилення уваги до проблем

бюджетної збалансованості, управління величиною державного боргу, підвищення ефективності державних видатків [31, с. 80]; 3) тісніша інтеграція фінансового контролю в систему державного управління, підвищення значущості контролю як функції управління, розширення кола завдань контролю з власне цільового контролю та законності використання державних коштів до контролю безпосередніх та кінцевих результатів державних програм та обґрунтованості виділення на їх досягнення державних коштів; 4) посилення ролі органів державного фінансового контролю у виробленні бюджетної політики, включаючи питання збалансованості бюджетної системи, управління ефективністю державних програм, у тому числі середньо- та довгострокових [18, с. 60]; 5) підвищення експертної ролі контролюючих органів; 6) здійснення всіх процедур державного фінансового контролю у рамках стандартів державного фінансового контролю; 7) оформлення комплексного характеру державного фінансового контролю, що виражається у поєднанні на практиці контролю різних наукових підходів та видів фінансового контролю, а також постійному пошуку оптимального співвідношення їх застосування; 8) децентралізація здійснення контрольної функції: її виконання безпосередньо на об'єкті контролю з посиленням консолідованості та стандартизації контрольної діяльності; підвищення уваги до попереднього контролю та оцінки ефективності використання державних коштів; 9) посилення впливу наднаціонального контролю за ключовими макроекономічними показниками, які безпосередньо впливають на розвиток економіки країни.

Таким чином, проведений аналіз показує, що органи державного фінансового контролю у США беруть активну участь в управлінні державними фінансами. У своїй діяльності вони дотримуються принципів незалежності, об'єктивності та гласності.

На основі проведеного дослідження можна виділити основні аспекти еволюції державного фінансового контролю та напрямки його розвитку в

Україні: фінансовий контроль став важливою частиною системи державного управління, виникли нові завдання контролю. Крім контролю цільового та законного використання державних коштів, особливу увагу стало приділятися контролю ефективності використання коштів та обґрунтованості їх виділення; підвищення ролі контролюючих органів, які виступають як експерти, беручи активнішу участь у розробці фінансової та соціально-економічної політики держави; залучення органів державного фінансового контролю до участі у розробці та здійсненні єдиної фінансової політики, включаючи питання законності, правильності та управління ефективністю та результативністю, у тому числі державних програм; впровадження стандартизації у сфері фінансового контролю; становлення внутрішнього фінансового контролю та аудиту як невід'ємних компонентів ефективної діяльності [16, с. 52–54]; децентралізація фінансового контролю, яка сприятиме вдосконаленню координації діяльності органів державного фінансового контролю та ін.

Україна перебуває на шляху реформування системи державного фінансового контролю. Досвід зарубіжних країн показує, що необхідно трансформувати вітчизняну систему фінансового контролю з метою підвищення ефективності його здійснення, сформувати єдину методологію та нормативно-правову основу, розмежувати сфери діяльності органів фінансового контролю, застосовувати нові інформаційні технології, а також забезпечити необхідні умови для створення кожним органом державної влади ефективної системи внутрішнього фінансового контролю та внутрішнього аудиту, у тому числі шляхом стандартизації у сфері якісного управління публічними фінансами.

3.3 Особливості організації управління публічними фінансами у воєнний період: напрямки покращення

Воєнний стан диктує особливі умови управління публічними фінансами. Якщо в мирний час зміна сум видатків і доходів бюджетів вимагала внесення змін до відповідних нормативних актів, що займало багато часу, іноді місяців, то під час війни потрібні швидкі рішення. У воєнний час Бюджетний кодекс надає уряду право розпоряджатися коштами на власний розсуд, виходячи з пріоритетності державних потреб. Саме на забезпечення такого підходу були орієнтовані:

Постанова Кабінету Міністрів «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» від 11.03.2022 №252 [34], зміни до Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану від 09.04.2022 №420 [35]. Слід зазначити, що в умовах війни проблематичним стало наповнення бюджетів, як місцевих, так і загальнодержавних. Втрата територій, згорання бізнесів, фізичне знищення й руйнування підприємств зробили неможливим виконання дохідних частин бюджетів. Так, у 2021 р. рівень виконання планових показників за доходами становив 106,5 %, а вже у січні-березні 2022 р. план видатків державного бюджету було виконано лише на 67,8% через недовиконання дохідної частини і перенаправлення фінансування на воєнні потреби.

Для підтримки фізичних і юридичних осіб під час війни були прийняті податкові зміни, спрямовані на зменшення податкового тиску, спрощення податкових правил [36]. В результаті запроваджених заходів скоротилися податкові надходження, а основними джерелами фінансування державного бюджету стали військові облігації, кредити від Міжнародних фінансових організацій, а також двосторонні кредити та гранти.

Протягом березня-грудня 2022 року із зовнішніх джерел було залучено 562,9 млрд. грн. або 46,4%, що стало основним джерелом фінансування державного бюджету у 2022 році (табл. 1).

Зовнішнє фінансування надається нашими партнерами на винятково вигідних умовах з терміном погашення до 35 років, пільговими періодами на погашення тіла кредиту до 10 років та під низькі процентні ставки.

Але не зважаючи на пільгові умови кредитування, його результатом є посилення боргової залежності держави. До початку російської агресії проти України проблема державної заборгованості не мала критичного характеру й рівень державного боргу залишався контрольованим. Станом на 2021р. відносний рівень державної заборгованості України скоротився до 48,9% від ВВП. Втім вже наступного 2022 р. цей показник сягнув 78,4%, а на кінець поточного 2023 р., за оцінками МВФ, може перевищити 100% ВВП. Така перспектива означає збільшення боргового навантаження на бюджет, загострення проблеми пікових виплат в умовах затягування бойових дій, яке стає все більш очевидним.

Світовий досвід врегулювання боргових криз свідчить, що Україна, як країна, що постраждала від збройної агресії, повинна наполягати на реструктуризації зовнішнього боргу на умовах списання, як це відбувалося по відношенню до інших країн, залучених до збройних конфліктів, зокрема Афганістану, Іраку, Єгипту та ін. Безпрецедентний характер завданих нашої країні руйнувань і падіння ВВП дає підстави наполягати на списанні більшої частини заборгованості України перед міжнародними організаціями, включно з МВФ і Світовим банком.

Важливим джерелом поповнення фондів для відбудови України повинні стати кошти країни-агресора, які поки що є замороженими, а світовою спільнотою відпрацьовується правовий механізм їхнього залучення до процесів відбудови. Заслуговує на увагу пропозиція розробки Плану Маршалла для України, який свого часу передбачав фінансування відбудови економік країн Західної Європи на 90 % на основі грантів і лише 10 % на основі кредитних коштів [37, с. 81].

Особливості воєнного часу вимагають внесення змін до бюджетної політики уряду взагалі. За допомогою змін у фінансуванні бюджетних програм Мінфін ініціює системні реформи у цілому ряді галузей, наприклад, освіта та наука, охорона здоров'я та соціальна сфера. При розробці проекту держбюджету на 2025 рік Мінфін керувався наступними принципами (таблиця 1).

Принципи бюджетної політики уряду у воєнний час			
Реалістичний	Прозорий	З чітко визначеними пріоритетами	Розрахований на майбутнє зростання
Уряд ненадуває і неприховує доходи. Всі видатки мають бути підтверджені доходами. Це запорука збалансованості бюджету. Бюджетні доходи відображають те, які надходження реально зможе забезпечити наступного року економіка без тотального підвищення податків	Прогноз доходів бюджету має бути перевірений та підтверджений незалежними експертами та представниками громадянського суспільства. Це робить процес бюджетування справді прозорим	Уряд відмовився від хибної практики розпорошування бюджетних коштів на сотні програм, коли жодна не отримувала належного фінансування. Визначено конкретні сфери пріоритетної уваги та фінансування – обороноздатність, соціальні стандарти, освіта, охорона здоров'я, дипломатія, АПК, Дорожній фонд, енергоефективність	Уряд перейшов на середньострокове публічне планування бюджету. Основні бюджетні параметри розраховані на найближчі три роки з прогнозом на поступове зростання і відновлення економіки

Отже, реалістичність і прозорість бюджетної політики, чітке визначення пріоритетів, перехід до середньострокового публічного планування бюджету з прогнозом на поступове зростання і відновлення економіки дозволять покращити управління публічними фінансами у воєнний час і в період повоєнного відновлення економіки.

Проведене дослідження показало, що управління публічними фінансами

під час війни вимагає швидкої реакції на зміни зовнішнього середовища, що реалізується через миттєві зміни нормативно-правового регулювання. Прийняття змін до чинного законодавства на початку війни дозволило знизити борговий тягар для населення і суб'єктів господарювання на фоні стрімкого збільшення військових витрат. Фінансування все зростаючого дефіциту бюджету відбувалося переважно за рахунок зовнішніх джерел, що спричинило стрімке зростання зовнішнього державного боргу. Поступове зменшення боргового навантаження на бюджет України можливий за умови списання частини боргів перед міжнародними фінансовими організаціями, залучення міжнародної допомоги у вигляді грантів і дешевих та довгих кредитів, реалізації Плану Маршалла для України.

Після закінчення війни й початку поступового відновлення економіки, фінансової спроможності та податкового потенціалу громад, першочергового значення набуватимуть економічне зростання, повнота сплати податків, досягнення профіциту бюджету, приватизація державних активів.

ВИСНОВКИ

У дипломній роботі на основі комплексного аналізу загальнотеоретичних положень та узагальнення законодавства проаналізовано зарубіжний досвід організації управління публічними фінансами. У результаті здійсненого дослідження сформульовано низку нових положень та висновків, спрямованих на досягнення поставленої мети, основними з яких є такі.

Доведено, що публічні фінанси є категорією фінансового права, яку можна визначити ще так: публічні фінанси – система економічних, суспільних відносини, які пов'язані із задоволенням усіх видів публічного інтересу і виникають у процесі утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання фондів коштів держави, місцевого самоврядування та фондів коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, а також пов'язаних зі здійсненням контролю за ефективним і цільовим використанням цих фондів коштів.

Встановлено, що управління публічними фінансами покликане на забезпечення формування й розподілу публічних централізованих та децентралізованих фондів коштів, які є необхідними для виконання державою і органами місцевого самоврядування покладених на них завдань та функцій.

Акцентовано увагу, що забезпечення ефективного розподілу фінансових ресурсів, пріоритетність видатків на оборону та безпеку, залучення міжнародної підтримки і забезпечення належного контролю за використанням коштів є суттєвими факторами для здійснення ефективного управління публічними фінансами в умовах війни.

Схарактеризовано позицію, що ефективне управління публічними фінансами в Україні передбачає впровадження прозорих механізмів контролю,

забезпечення ефективності витрат, привертання інвестицій та належний рівень кваліфікації спеціалістів.

Вивчено європейський досвід управління публічними фінансами. Доведено необхідність сприяння підвищенню активної участі інститутів громадянського суспільства у процесі контролю та ефективного використання публічних коштів. Наголошено на необхідності проваджувати політику налагодження розвинених координаційних зв'язків між центральними і місцевими органами управління фінансовим сектором. Потрібно долучитися до загальносвітової тенденції легалізації криптовалют, проведення активної державної політики у сфері віртуальних активів, створення зрозумілих умов для ведення діяльності у сфері віртуальних валют.

Визначено напрямки удосконалення організації управління публічними фінансами, що є об'єктивно необхідною умовою та підґрунтям реалізації комплексу економічних реформ в країні. При цьому структура публічних фінансів має віддзеркалювати стратегію трансформації економічних відносин і базуватися на оцінці впливу державних рішень на майбутній розвиток країни. Доведено, що ефективна система управління публічними фінансами дасть змогу відповідати усім вимогам та стандартам, що потрібні для інтеграції з країнами Європи.

Проведено аналіз управління публічними фінансами в законодавстві Сполучених Штатів Америки. Зроблено висновок про те, що у даній країні існує складна, розгалужена, багаторівнева система управління фінансовим сектором національної економіки. Проведений аналіз показав, що органи державного фінансового контролю у США беруть активну участь в управлінні державними фінансами. У своїй діяльності вони дотримуються принципів незалежності, об'єктивності та гласності.

Аналіз досвіду зарубіжних країн показує, що необхідно трансформувати вітчизняну систему фінансового контролю з метою підвищення ефективності

його здійснення, сформуванати єдину методологію та нормативно-правову основу, розмежувати сфери діяльності органів фінансового контролю, застосовувати нові інформаційні технології, а також забезпечити необхідні умови для створення кожним органом державної влади ефективної системи внутрішнього фінансового контролю та внутрішнього аудиту, у тому числі шляхом стандартизації у сфері якісного управління публічними фінансами.

Проведене дослідження показало, що управління публічними фінансами під час війни вимагає швидкої реакції на зміни зовнішнього середовища, що реалізується через миттєві зміни нормативно-правового регулювання публічними фінансами. Це сприятиме зміцненню й сталості української економіки під час війни та дозволить стабілізувати валютний борг України перед державами-партнерами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Олексій У.О. Парламентський контроль в контексті ідей справедливої держави. *Наше право. Харківський національний університет внутрішніх справ.* 2016. № 5. С. 11–15.
2. Нечай А.А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків: монографія. Чернівці: Рута, 2004. 264 с.
3. Музика-Стефанчук О.А. Публічна фінансова діяльність і предмет фінансового права. Сучасний стан та перспективи розвитку фінансового права: тези доповідей Міжнародної наук.-практ. конф. (м. Ірпінь 23–24 листоп. 2007 р.) Ірпінь. 2007. С. 56–58.
4. Орлюк О.П. Фінансове право. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2010. 880 с.
5. Головенко О. Теоретичні засади застосування категорії «публічні фінанси» у фінансовому прав. *Теорія і практика інтелектуальної власності.* 2011. № 3. С. 73–78.
6. Воронова Л.К., Кучерявенко Н.П. Фінансове право: посібник. Харків: Легас, 2003. 360 с.
7. David N. Hyman. PublicFinance: A ContemporaryApplicationofTheorytoPolicy. 10 Edition. 2011 SouthWestern, CengageLearning. URL: <http://www.google.com.ua/urlurl-http://www.uv.mx/personal/clelanda/files/2014/09/HymanDavid2011PublicFinanc e.pdf> (дата звернення: 29.11.2024).
8. JonathanGruber. PublicFinanceandPublicPolicy. MassachusettsInstituteofTechnology. UnitedStatesofAmerica. 2011. WorthPublishers URL: <http://www.google.com.ua/url?url=http://www.gbv.de/dms/zbw/615217605.pdf> (дата звернення: 10.12.2024).

9. Нечипоренко А. В., Чернишова Т. О. Напрями вдосконалення системи управління публічними фінансами в Україні. Управління публічними фінансами та проблеми забезпечення національної економічної безпеки : збірник тез Податкового конгресу, 12 грудня 2019 р. Ірпінь: УДФСУ, 2019. С. 353-356.
10. Кужелєв М.О. Публічні фінанси України: вплив війни, нові виклики та тенденції розвитку. Формування новітньої парадигми управління публічними та приватними фінансами в Україні : зб. матеріалів III Всеукр. наук.-практ. конф., м. Хмельницький-Херсон, 20 грудня 2022 р. Хмельницький-Херсон : ХНТУ, 2022. С. 31-33.
11. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk/> (дата звернення: 10.12.2024).
12. Стародубова О.А. Поняття та функції парламентського бюджетного контролю. *Право України*. 2020. № 3. С. 65-69.
13. Чорна А.М. Правове регулювання аудиторського фінансового контролю в Україні: монографія. Харків, 2013. 196 с.
14. Мельник В.М. Особливості здійснення фінансового контролю за діяльністю об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації. Розвиток державного фінансового контролю в контексті економічної безпеки країни: зб. матеріалів I Міжнар. форуму Державна фіскальна служба України, Університет ДФС України. Ірпінь, 2019. 244 с.
15. Огонь Ц. Парламентський контроль за використанням бюджетних коштів. *Парламентський контроль: Українські реалії та світовий досвід*. Київ, 2015. С. 121.
16. Коновал С.Є. Категорія «гарантії» у правовому вимірі фінансового контролю: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. «Вітчизняна юридична наука в сьогоденні» (м. Харків, 17–18 берез. 2017 р.). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2019. С. 39–43.

17. Піхоцький В. Зарубіжний досвід організації державного фінансового контролю та можливість його використання в Україні. *Право України*. 2016. No 1. С. 31–38.
18. Стефанюк І.Б. Зарубіжний досвід! Є чому навчатися, є що запозичувати. URL: http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article_id=34227204 (дата звернення: 02.11.2024).
19. Борисенко Л.М. Зарубіжна практика державного фінансового контролю та можливості її імплементації в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2020. No 13–14. С. 50–54.
20. Договір про заснування Європейської Спільноти: Міжнародний документ від 25.03.1957 р. – URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_017/ (дата звернення: 10.12.2024).
21. Мельничук В. Парламентський контроль за використанням бюджетних коштів: європейський досвід. URL: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/36297;jsessionid=D8D40AE19ED1CCC59BB336B3882FD875> (дата звернення: 10.12.2024).
22. Мягкий М.Г. Міжнародний досвід функціонування системи державного фінансового контролю URL: eponary.hneu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/3079/1 (дата звернення: 10.12.2024).
23. Гулько В.В. Модернізація державного фінансового контролю в Україні відповідно до європейської практики. *Актуальні проблеми економіки і права. Національна академія управління*. – Київ, 2021. № (115). С. 199–204.
24. Тищенко А.О. Історико-правовий аналіз видів методів фінансового контролю та обліку як різновиду методів фінансового контролю. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. No 4. С. 295-302.

25. Чугунов І. Я., Футоранська Ю. М. Концептуальні засади розвитку системи державного внутрішнього фінансового контролю. *Наукові праці НДФІ*. 2020. № 50. С. 15-24.
26. ЄС підсилює фінансовий контроль: <http://news.finance.ua/ua/news/-/209075/yespidsylyuye-finansovuj-kontrol>. (дата звернення: 10.12.2024).
27. Фінанси зарубіжних країн: навчальний посібник; за ред. О. П. Кириленко. – Тернопіль: Наукова думка, 2013. 287 с.
28. Ткаченко І. В. Фінансова система США. *Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту*. 2021. Вип. 2(1). С. 88-92.
29. Миргородська Л.О. Фінансові системи зарубіжних країн: Навчальний посібник. К.: Центр учбової літератури, 2008. 320 с.
30. Фінанси: курс для фінансистів: Навч. посіб. / За ред. В.І. Оспіщева. К.: Знання, 2018. 567 с.
31. Конституційне право зарубіжних країн: Навч. посібник. 2-ге вид., допов. і перероб. К.: Юрінком Інтер, 2016. 544 с
32. Лімська декларація керівних принципів контролю: міжнародний документ від 01.01.1977. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/604_001 (дата звернення: 25.10.2024).
33. Матвеева Н.С. Международный опыт осуществления государственного контроля. *Financial Journal*. 2020. No 2. С. 69–83.
34. Кабінет міністрів України. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану. Постанова від 11.03.2022. No 252 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-%D0%BFiText>. (дата звернення: 23.10.2024).
35. Кабінет міністрів України. Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану. Постанова від 09.04.2022. No 420 URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/40-2022-%D0%BFiTex>(дата звернення: 10.12.2024).

36. Верховна Рада України. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо особливостей оподаткування та подання звітності у період дії воєнного стану: Закон України від 03.03.2022р. No 2118-IX URL: <https://ips.ligazakon.net/document/t222118?an=1>(дата звернення: 23.10.2024).

37. Нестор О. Ю. Особливості Плану Маршалла в контексті його економічного аспекту і переваг та недоліків реалізації. *Фінанси України*. 2022. No 9. С. 79–97.