

УДК 351. 82

Н. М. ПИЛИПЕНКО

**БЮДЖЕТНІ ПОТОКИ ЯК ПРЕДМЕТ УПРАВЛІННЯ
ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ**

Визначено, що предметом управління державними фінансами повинні бути бюджетні потоки. Обґрунтовано, що перехід від дослідження бюджетних і позабюджетних коштів у статичній до дослідження їх у динаміці дозволяє підвищити ефективність управління фінансами.

Ключові слова: державні фінанси, бюджетні потоки, державне управління, державний бюджет, управління державними фінансами.

The article states that the subject of public finances should be budget streams. Proved that the transition from the research budget and extrabudgetary resources in statics to study their dynamics in real enables more effective financial management.

Key words: public finances, budgetary flows, public administration, state budget, public finance management.

Подолання системно-трансформаційної кризи на основі створення сприятливих умов для динамічної трансформації економіки України в новий стан вимагає від науки відмови від сформованих у минулому догм і стереотипів, наукового обґрунтування нових методологічних теоретичних підходів до дослідження і розробки системи управління державними фінансами. Пріоритетним, у цьому зв'язку, є завдання формування нових підходів до управління бюджетними потоками, оскільки криза управління в рамках системно-трансформаційної кризи найбільш гостро і болісно проявилась у сфері бюджетних відносин.

Питанням організації діяльності з управління державними фінансами присвячено чимало наукових робіт як вітчизняних, так і зарубіжних. Різноманітні аспекти подальшого вдосконалення та оптимізації управління бюджетними потоками висвітлено у працях В. Бурцева, В. Воронова, Л. Вороніна, А. Дадашева, С. Колпакової, М. Мац, В. Родіоновой, В. Стояна, Д. Черника, Н. Фадейкіной, С. Шохіна, С. Юрія та ін. Віддаючи належне їх науковим напрацюванням з цієї проблематики, слід зауважити, що цілісного комплексного дослідження з метою всебічного вивчення бюджетних потоків як предмету управління державними фінансами донині в Україні не проводилося.

Метою даної статті є визначення бюджетних потоків як предмету управління державними фінансами та обґрунтування необхідності дослідження бюджетних і позабюджетних потоків у динаміці.

Процес трансформаційного переходу економіки до стійкого розвитку продовжує залишатися найважливішою проблемою соціально-економічного розвитку України.

Центральною ланкою процесу трансформаційного переходу економіки України в якісно новий стан є стабілізація економічних процесів (особливо фінансова стабілізація), що передбачає забезпечення стійкості бюджетної системи, надійності банківського сектора, повноти і своєчасності виконання зобов'язань юридичними і фізичними особами перед бюджетами різного рівня та державними позабюджетними фондами з податків.

Аналіз публікацій з проблем управління державними фінансами показав, що серед учених відсутня єдина думка і підхід у розумінні предмета управління фінансами.

Так, С. Шохін і Л. Вороніна, розглядаючи систему контролю як одну з функцій управління, наголошують, що вона складається з таких елементів: суб'єкт контролю (хто контролює); об'єкт контролю (кого контролюють); предмет контролю (що контролюють) [8, с. 52].

Дане методологічне положення повною мірою відноситься до системи управління в цілому та її функцій: аналізу, планування, організації, мотивації, контролю, обліку.

Проте вивчення різних точок зору, що стосуються управління державними фінансами, показало, що вказане дуже важливе і вихідне методологічне положення про склад елементів процесу управління (суб'єкт, об'єкт і предмет) не отримало глибокого і послідовного теоретичного розвитку в наукових розробках з проблем управління фінансами на макро-, мезо- і мікрорівнях.

Як правило, в аналізованих дослідженнях учених, при всій важливості розглянутих питань, допускається непослідовність щодо викладеного методологічного підходу в частині складу елементів процесу управління (об'єкт, суб'єкт, предмет), що вносить помилки і погіршеності в досягненні правильності та об'єктивності відповідей на поставлені цілі і завдання досліджуваних проблем.

Узагальнення великої кількості публікацій у частині непослідовності викладеного методологічного підходу, що створює "різницю" в розумінні предмету процесу управління державними фінансами, дозволяє їх поділити на групи.

Перша група публікацій пов'язана з дослідженням процесу управління фінансами на макро-, мезо- і мікрорівнях. У цих публікаціях має місце послаблення уваги і акцентів до розкриття суб'єктів, об'єктів і предмета управління фінансами, починаючи з мікрорівня, до мезо- та макрорівня. Початкова методологічна незавершеність у розгляді процесу управління фінансами, безадресність дослідження виявляється в його безсуб'єктності і безоб'єктності, при відсутності головного – предмета дослідження.

Зазначена методологічна і теоретична слабкість і незавершеність у дослідженні процесу управління державними фінансами особливо рельєфно проявляється на макро- і мезорівнях.

У той же час, досить високий ступінь методологічної опрацьованості процесу управління фінансами має місце на мікрорівні. Мова йде про організації, підприємства різних організаційно-правових форм і форм власності, предметом управління фінансами яких є фінансові потоки і різноманітні форми їх руху: бюджети, фонди тощо. При цьому предмет управління фінансами – фінансові потоки, логічно пов'язується з суб'єктами та об'єктами управління, що додає системності даному процесу і високій ефективності у досягненні кінцевих результатів [5].

Отже, сьогодні має місце міжрівнева асиметрія в управлінні фінансами (у тому числі бюджетна асиметрія), що, безсумнівно, породжує низьку ефективність руху фінансових потоків як по вертикалі, так і по горизонталі.

У другій групі публікацій, що стосуються управління фінансами, розглядаються управлінські процеси по відношенню до окремих форм акумуляції грошових коштів: бюджетів різного рівня, бюджетів позабюджетних фондів, державного боргу тощо, або ж окремі функції управління фінансами: фінансове планування, організація, бюджетування, контроль і облік.

І знову ж таки має місце логічна незавершеність у дотриманні викладеного раніше методологічного положення.

Звідси – безадресність дослідження процесу управління виявляється у безсуб'єктності і безоб'єктності, відсутності або підміні предмету управління.

Узагальнюючи матеріал, присвячений дослідженню процесу управління фінансами, можна зробити два попередніх висновки щодо стану науки в галузі управління державними фінансами:

1. У зазначеній науковій сфер та практиці, як і раніше, переважають адміністративно-розподільчий і переважно статичний підходи до управління фінансами. У той же час виникаючі, практичні проблеми вимагають принципово нових підходів. Очевидно, що подолання системно-трансформаційної кризи в економіці України об'єктивно пов'язано з розглядом процесу управління фінансами в динаміці.

Мова йде про те, що предметом управління повинні виступати фінансові (бюджетні) потоки і різноманітні форми їх руху в рамках бюджетів усіх рівнів, бюджетів позабюджетних фондів тощо.

Адже абсолютно очевидно, що, наприклад, державний бюджет – це не якийсь фонд грошових коштів, що знаходиться у “спокої”, а безперервний рух податкових і неподаткових грошових потоків, які у процесі руху модифікуються в бюджетні потоки, рухомі за статтями дохідної та видаткової частин бюджету, відповідно до бюджетної (економічної, відомчої, функціональної, програмної) класифікації в рамках бюджетного розпису по головним розпорядникам, бюджетотримувачам.

2. Аналіз наукових публікацій показав, що в даний час немає великих монографічних досліджень, в яких би системно розглядався і розроблявся процес управління і регулювання руху державних фінансів у фінансовій системі або ж у бюджетній системі України. Відсутність подібного роду

великих монографічних робіт багато в чому пояснюється методологічною та теоретичною слабкістю рівня розробленості процесу управління державними фінансами.

У цьому зв'язку, вельми справедливо зауваження С. Юрія, що досліджень закономірності управління фінансами ще недостатньо [5, с. 12].

Зупинимося більш детально на розгляді різних точок зору, різних підходів з проблем управління фінансами. Акцентуємо в першу чергу увагу на розумінні предмету процесу управління фінансами, в аналізованій групі публікацій.

Так, А. Дадашев і Д. Черник підкреслюють, що управління фінансами є складовою частиною загальної системи управління соціально-економічними процесами в суспільстві. На їхню думку, реалізація фінансової політики як меті управління фінансами здійснюється за допомогою державного регулювання фінансових відносин – доходів, податків, відсотків, амортизацій, витрат тощо. При цьому функції планування зводяться до прогнозової оцінки обсягу власних фінансових ресурсів, їх раціонального розподілу і ефективного використання [2, с. 32].

Необхідно погодитися з їх точкою зору, проте, на наш погляд, слід враховувати і те, що окрім загального в системі управління суспільством існує особливе і одиничне. Фінансова система є складовою частиною соціально-економічної системи суспільства, а також сукупністю суто фінансових відносин між суб'єктами та об'єктами з приводу формування, розподілу, перерозподілу і використання фінансових ресурсів для виконання функцій державою. Отже, в цій системі відносин повинні бути чітко позначені суб'єкти та об'єкти управління фінансовою системою, яка, у свою чергу, є складною системою і включає різні ланки, кожна з яких має, з точки зору управління, певну специфіку, і отже, своїми суб'єктами, об'єктами та предметом управління. Саме зазначені моменти виходять з поля зору багатьох авторів, залишаються в тіні.

В. Родіонова розглядає управління як сукупність прийомів і методів цілеспрямованого впливу на об'єкт для досягнення певного результату [7, с. 74]. Позитивним є те, що даний автор виділяє об'єкти управління як невід'ємний елемент цього процесу. В якості об'єктів виділяються: фінанси, страхові відносини, бюджетні правовідносини. Однак у викладеному визначенні залишається нез'ясованим, хто ж виступає в якості суб'єкта управління. Також залишається поза полем зору безпосередньо предмет управління, тобто те, на що впливає суб'єкт управління, для того щоб досягти бажаного результату від функціонуючого об'єкту (тобто – змішуються поняття об'єкта і предмета управління).

На думку С. Колпакової, управління – це цілеспрямований вплив суб'єкта на об'єкт управління [3, с. 121]. В якості суб'єктів управління виступають органи державної влади, господарюючі суб'єкти, а об'єктом є фінансові відносини. Позитивним є те, що автор виділяє суб'єкт і об'єкт управління. Однак залишається неясним з даного визначення, хто і з ким вступає у

фінансові відносини, а отже, відсутня чіткість у розумінні суб'єктів, об'єктів і предмета управління фінансами.

Викладені загальнометодологічні і не завжди логічно завершені точки зору з приводу розуміння об'єкта, суб'єкта і предмета управління мають місце і в інших публікаціях.

Звертаючись до більш детального аналізу другої групи публікацій, в яких процес управління фінансами на макрорівні розглядається в рамках окремих форм акумуляції грошових коштів або ж окремих функцій управління фінансами (фінансове планування, організація, державний фінансовий контроль, бюджетування, облік), слід підкреслити, що зазначені проблеми, пов'язані з невизначеністю об'єктів, суб'єктів, предмета управління, відсутність єдності думок з цього питання притаманні і цій групі публікацій.

Велика кількість робіт в останні роки була присвячена проблемам державного фінансового контролю бюджетними потоками. Саме аналіз усіх точок зору із вказаного предмету дозволяє висвітлити відсутність єдності думок з предмету державного фінансового контролю як однієї з функцій управління державними фінансами.

З метою більш глибокого обґрунтування невизначеності в розумінні предмета державного фінансового контролю розглянемо більш детально різні точки зору вчених і практиків.

Так, наприклад, В. Бурцев зазначає, що сутність державного фінансового контролю (як контролю здійснюваного державою) проявляється в такому:

- виявлення помилок і зловживань;
- забезпечення їх усунення, тобто прийняття коригувальних заходів за результатами контролю;
- аналіз факторів їх виникнення і розробка заходів щодо їх запобігання ц майбутньому (профілактика) тощо [1, с. 33].

Необхідно визнати продуктивність і логічність підходу В. Бурцева в розкритті сутності державного фінансового контролю. Проте, в даному визначенні не подолано статичність розгляду державного фінансового контролю, залишено поза увагою такий предмет державного фінансового контролю, як фінансові потоки держави, відправним пунктом зародження і руху яких є господарюючі суб'єкти. При такому розумінні сутності державного фінансового контролю не виключається можливість відновлення і відтворення помилок і зловживань, оскільки фактори їх виникнення досить різноманітні, і має місце їх модифікація в часі, трансформація в нові форми і новий зміст. Викликає подив та обставина, що в логічному ланцюжку зазначеної тріади профілактика стоїть на останньому місці, а не на першому, бо попередити, передбачити на підставі використання фінансового моніторингу упущення і зловживання, з точки зору мінімізації фінансових втрат і обґрунтування резервів підвищення ефективності державного фінансового контролю набагато логічніше і безболісно.

У сучасному фінансово-кредитному словнику під державним фінансовим контролем мається на увазі контроль за виконанням державного

бюджету і бюджетів державних позабюджетних фондів, за організацією грошового обігу, використанням кредитних ресурсів, станом державного внутрішнього і зовнішнього боргу, державних резервів, за наданням фінансових і податкових пільг і переваг [4, с. 159].

Слід зазначити, що у викладеному визначенні в якості предмета державного фінансового контролю розглядаються різноманітні специфічні форми акумуляції грошових коштів: бюджети, позабюджетні фонди, державний борг, державні резерви тощо.

А. Дадашев і Д. Черник вважають, що державний фінансовий контроль охоплює загальнодержавний контроль, здійснюваний відповідними органами державної та виконавчої влади в будь-якій сфері економіки і управління [2, с. 34]. Позитивним є те, що в даному визначенні виділяються суб'єкти державного контролю, але в той же час випадає з поля зору предмет контролю – державні фінансові потоки в їх русі і розвитку.

С. Шохін розглядає контроль як одну з функцій управління, що представляє собою систему спостереження і перевірки функціонування керованого об'єкта [8, с. 6]. У даному трактуванні як об'єкт контролю виступають підприємства, організації тощо, а предмет контролю залишається поза полем зору. Подібного роду точка зору є досить поширеною.

Отже, в наукових публікаціях, що стосуються дослідження сутності та інших аспектів державного фінансового контролю, має місце змішання понять (суб'єкт, об'єкт, форми утворення грошових фондів тощо з предметом державного фінансового контролю).

На нашу думку, основою формування грошових фондів різного державного призначення є бюджетні потоки.

Відзначимо, що в зарубіжній практиці (США, Англія, Франція) ще з 60-х рр. ХХ ст. економісти широко використовують як першооснови управління різними економічними процесами поняття “грошові потоки”, “фінансові потоки” [7; 8].

У зв'язку з цим досить актуальним є вислів Н. Фадейкіної і В. Воронова про те, що лібералізація економіки, розвиток ринкових відносин аж ніяк не скасовують для держави необхідність суворо контролювати рух грошових ресурсів [6, с. 7].

Здійснений аналіз дозволяє зробити деякі узагальнення та висновки.

У дослідженнях процесу управління фінансами на макрорівні має місце змішання об'єкта і предмета управління фінансами при відсутності чіткого взаємозв'язку з суб'єктами управління, переважання стереотипів, успадкованих з минулої адміністративно-командної системи управління. Такий стан справ зумовлений розходженням пріоритетів у розвитку науки та практики реформування фінансової системи і особливо низьким методологічним і теоретичним рівнем її розвитку в умовах становлення соціально орієнтованої ринкової економіки.

У публікаціях, присвячених процесу управління фінансами на мікрорівні, значно вище ступінь методологічної, теоретичної і практичної опрацьованості

процесу управління фінансами, обґрунтування та конкретизації суб'єктів, об'єктів і предмета управління.

Розвиток методології, теорії та практики управління централізованими державними фінансами істотно відстає від розвитку теорії та практики управління фінансами на мікрорівні, тобто на рівні організацій, фірм, підприємств різних організаційно-правових форм і форм власності.

Даний висновок підтверджується саме тим, що в управлінні фінансами на макрорівні ще не вдалося чітко визначити і розмежувати по ієрархії суб'єкти та об'єкти фінансового управління і досягти єдності думок у розумінні предмета управління. Звідси випливає, що поки ще не обґрунтовано та не розроблено гнучких механізмів управління фінансовою системою, і, в першу чергу, бюджетною системою України як першоосновою ефективного виконання державою своїх функцій.

Таким чином, викладене дає підставу вважати, що предметом управління фінансами мають бути бюджетні потоки, які в процесі свого руху набувають різноманітних специфічних форм грошових фондів, що використовуються для вирішення певних соціальних, економічних і політичних завдань державним та місцевим органам влади. Бюджетні потоки хоча і виступають як "судинна система" державних фінансів, але поки вони ще не стали предметом пильної наукової уваги, незважаючи на надзвичайну важливість і об'єктивну потребу практики державного управління.

Література:

1. *Бурцев В. В.* Государственный финансовый контроль: Методология и организация / В. В. Бурцев. – М. : Информационно-внедренческий центр "Маркетинг", 2000. – 392 с.
2. *Дадашев А. З.* Финансовая система России : [учеб. пособие] / А. З. Дадашев, Д. Г. Черник. – М. : Инфра-М. – 1997. – 248 с.
3. *Колпакова С. М.* Финансы, денежное обращение и кредит [учеб. пособие] / С. М. Колпакова. – М. : Финансы и статистика, 2000. – 121 с.
4. Современный финансово-кредитный словарь / под ред. М. Г. Лапусты, П. С. Никольского. – М. : ИНФРА-М, 2002. – С. 513.
5. *Юрій С. І.* Казначейська система : [підруч.] / С. І. Юрій, В. І. Стоян, М. Й. Мац. – Тернопіль : Вид-во Карт-Бланш, 2009 – 394 с.
6. *Фадейкина Н. В.* Финансовый контроль в сфере государственного сектора экономики / Н. В. Фадейкина, В. А. Воронов. – Новосибирск : СИФБД, 2002. – 414 с.
7. Финансы / под ред. В. М. Родионовой. – М. : Финансы и статистика, 1995. – 432 с.
8. *Шохин С. О.* Бюджетно-финансовый контроль и аудит : [науч.-метод. пособ.] / С. О. Шохин, Л. И. Воронина. – М. : Финансы и статистика – 1997. – 237 с.