

УДК 351.82

Н.М. Пилипенкоаспірант
Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ**ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ**

У статті узагальнено теоретичні підходи до управління державними фінансами. Запропоновано авторський підхід до визначення терміну “механізм управління державними фінансами”.

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

I. Вступ

Однією з найбільш актуальних функцій держави є забезпечення керованості та підконтрольності державних фінансових ресурсів, створення умов для використання їх як найважливішого фактора розвитку країни. У зв'язку із цим більшого значення набуває раціональне управління державними фінансами. Зростаюча роль державних фінансів у реформуванні економіки країни, жорсткі вимоги до їх раціонального використання висувають нові завдання ефективного управління ними. Їх вирішення пов'язане з необхідністю дослідження системи управління державними фінансами, функцій і повноважень органів державного управління фінансами.

У науковій літературі давно точиться дискусія навколо питань управління державними фінансами, у якій взяли участь вітчизняні та зарубіжні вчені: Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Л. Вороніна, А. Дадашев, С. Дубенко, О. Коротич, М. Круглов, В. Мельниченко, П. Надолішній, Н. Нижник, В. Родионой, В. Стоян, Д. Черник, С. Шохін, Л. Юзьков, С. Юрій та ін. Але всебічного вивчення управління державними фінансами в єдиному комплексному дослідженні не проводилося. Через це питання розвитку та сутності цього процесу потребують подальшого дослідження та наукового обґрунтування.

III. Постановка завдання

Мета статті – узагальнити теоретичні підходи до управління державними фінансами; обґрунтувати шляхи вдосконалення управління державними фінансами.

III. Результати

Термін “управління” застосовується вже великий проміжок часу, але узагальнення цього поняття є не простим завданням, оскільки управління належить до найважливіших загальнонаукових понять. Право, економіка, філософія, державне управління та інші науки роблять свій внесок у його визначення.

Аналіз великої кількості публікацій із проблем управління державними фінансами показав, що серед учених відсутня єдина думка і підхід у розумінні суб'єкта, об'єкта та предмета управління фінансами.

Так, С. Шохін і Л. Вороніна, розглядаючи систему контролю як одну із функцій управління, наголошують, що вона складається із таких елементів: суб'єкт контролю (хто контролює); об'єкт контролю (кого контролюють); предмет контролю (що контролюють) [13, с. 25].

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

Проте вивчення різних точок зору, котрі 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 та послідовного теоретичного розвитку в різноманітних монографіях, публікаціях учених з проблем управління фінансами на макро-, мезо- і мікрорівнях.

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

Узагальнення великої кількості публікацій стосовно непослідовності викладеного методологічного підходу, який створює “різницю” в розумінні суб'єкта, об'єкта та предмета процесу управління державними фінансами, дає змогу їх ранжувати на ряд груп.

Перша група публікацій пов'язана з дослідженням процесу управління фінансами на макро-, мезо- і мікрорівнях. У цих публікаціях наявне послаблення уваги й акцентів до розкриття суб'єктів, об'єктів і предмета управління фінансами, починаючи з мікрорівня до мезо- та макрорівня. Початкова ме-

тодологічна незавершеність у розгляді процесу управління фінансами, безадресність дослідження виявляється в його безсуб'єктності та безоб'єктності, за відсутності головного – предмета дослідження.

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

Водночас досить високий рівень методологічної опрацьованості процесу управління фінансами наявний 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 із суб'єктами й об'єктами управління, що додає системності цьому процесу та високої ефективності у досягненні кінцевих результатів [11].

Отже, на сьогодні наявна 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 щодо 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 наявна логічна незавершеність у дотриманні викладеного раніше методологічного положення.

Звідси, безадресність дослідження процесу управління виявляється у безсуб'єктності та безоб'єктності, відсутності чи підміні предмету управління.

У зв'язку із цим слушне зауваження А. Дегтяря про те, що досліджень закономірності управління фінансами ще недостатньо [5, с. 12].

Розглянемо більш детально різні точки зору на проблему управління фінансами, що наявні в першій групі публікацій, пов'язаних із дослідженням процесу управління фінансами на макро-, мезо- і мікрорівнях.

При цьому, акцентуємо увагу, в першу чергу, на розумінні предмета процесу управління фінансами в аналізованій групі публікацій.

Так, А. Дадашев і Д. Черник підкреслюють, що управління фінансами є складовою загальної системи управління соціально-економічними процесами в суспільстві. На їхню думку, реалізація фінансової політики,

як мети управління фінансами, здійснюється за допомогою державного регулювання фінансових відносин – доходів, податків, відсотків, амортизацій, витрат тощо. При цьому функції планування зводяться до прогнозного оцінювання обсягу власних фінансових ресурсів, їх раціонального розподілу й ефективного використання [3, с. 32].

Не можна не погодитися з їх точкою зору, проте, на наш погляд, слід урахувати і те, що крім загального, у системі управління суспільством існує особливе й одиничне. Фінансова система є складовою соціально-економічної системи суспільства. Вона є сукупністю суто фінансових відносин між суб'єктами й об'єктами щодо формування, розподілу, перерозподілу і використання фінансових ресурсів для виконання функцій державою. Отже, у цій системі відносин повинні бути чітко позначені суб'єкти й об'єкти управління фінансовою системою, яка, у свою чергу, є складною системою і включає в себе різні ланки, кожна з яких має, з погляду управління, певну специфіку, і отже, своїми суб'єктами, об'єктами та предметом управління. Саме зазначені аспекти не помічають багато авторів.

В. Родіонова розглядає управління як сукупність прийомів і методів цілеспрямованого впливу на об'єкт для досягнення певного результату [12, с. 74]. Позитивно те, що вчена виділяє об'єкти управління як невід'ємний елемент цього процесу. Як об'єкти виділяються: фінанси, страхові відносини, бюджетні правовідносини. Однак у викладеному визначенні залишається нез'ясованим, хто ж виступає як суб'єкт управління. Також залишається поза увагою безпосередньо предмет управління, тобто те, на що впливає суб'єкт управління, для того, щоб досягти бажаного результату від функціонуючого об'єкта (тобто – переплітаються поняття об'єкта і предмета управління).

На думку С. Колпакової, управління – це цілеспрямований вплив суб'єкта на об'єкт управління [7, с. 121]. Як суб'єкти управління виступають органи державної влади, господарючі суб'єкти, а об'єктом є фінансові відносини. Позитивним є те, що автор виділяє суб'єкт і об'єкт управління. Однак, не зрозуміло, хто і з ким вступає у фінансові відносини, а, отже, відсутня чіткість у розумінні суб'єктів, об'єктів і предмета управління фінансами.

Системи управління державними фінансами, як правило, мають багаторівневу структуру як в унітарних, так і у федеративних державах. Їх конкретна структура з безлічі різновидів для кожної держави природно своя, внаслідок економічних, історичних, географічних, національних та інших конкретних умов кожної держави.

Але перш ніж розглядати конкретну систему управління державними фінансами, необхідно визначитися із такими поняттями, як: “система управління”, “суб’єкт управління”, “об’єкт управління”, “предмет управління”.

Загалом систему управління, у природному або технічному середовищі, у живому організмі або в суспільстві, в економіці чи фінансах слід уявляти як певну структуру, яка підтримує життєво важливі або задані параметри стійкого стану цієї системи. На відміну від природного і технічного середовища, у суспільних сферах – політиці, економіці, фінансах, стан яких залежить від поведінки наділеного свідомістю індивідуума, системи управління мають більш складну структуру побудови та різноманіття непередбачуваних зв’язків і залежностей складових її елементів.

Системи управління державними фінансами мають складну ієрархічну структуру, розгалужену мережу вертикальних і горизонтальних зв’язків і багатоваріантний характер управлінських рішень для досягнення заданих параметрів об’єкта управління – державних фінансів.

Наявність системоформувальних чинників у безлічі елементів системи зумовлює ще одну її властивість – організацію і передбачає можливість її створення. Для появи системи необхідне формування впорядкованих зв’язків, тобто певного механізму управління системою.

Відзначимо, що вплив держави на будь-яку галузь економіки здійснюється за допомогою певного механізму. Саме поняття механізму управління досліджувалося науковцями досить ґрунтовно. Але, незважаючи на певну близькість поглядів, в управлінській науці сьогодні не існує сталого поняття механізму державного управління та єдиного підходу при визначенні його структури та складових елементів.

Як свідчить аналіз наукової літератури, механізм управління розглядали з погляду соціального і державного управління. Щодо механізму державного управління можна виділити кілька підходів. Так, Г. Атаманчук розглядає його як складну систему державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління [1, с. 153]. У словнику-довіднику з державного управління механізм державного управління визначається як практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей [10, с. 116]. На думку Л. Юзькова, механізм державного управління – це організація практичного здійснення державного управління у вигляді виконавчо-розпорядчої діяльності [14].

М. Круглов розглядає це поняття у контексті стратегічного управління. На його думку механізм управління – сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб’єктів управління та впливу на їхню діяльність, що забезпечують узгодження інтересів учасників управління [9, с. 50].

З метою формування більш чіткого визначення поняття механізму державного управління Н. Нижник визначила його складові [4]; П. Надолішній проаналізував організаційно-функціональну структуру державного управління та принципи її формування [2, с. 113–130].

Тому механізм державного управління є складним і системним утворенням, яке органічно поєднує в собі різні складові: економічні, мотиваційні, організаційні, політичні та правові.

У словнику-довіднику за редакцією В. Князева та В. Бакуменка “згідно з характером факторів впливу виокремлюють політичні, економічні, соціальні, організаційні та правові механізми” [10, с. 117]. Але деякі науковці, наприклад, О. Коротич, доповнюють та дещо видозмінюють це твердження. Наприклад, можливе введення економічних санкцій щодо країни, щоб вона прийняла певні політичні рішення, тоді метод або механізм (якщо буде застосований комплекс подібних методів) буде економічним, а фактор впливу – політичним. Можна також застосувати правові обмеження до організації, що використовує недобросовісну конкуренцію, тоді метод (механізм) буде правовим, а фактор, на який здійснюється вплив (конкурентне середовище), – економічним. Отже, за О. Коротич, вид механізму визначається не факторами, на які здійснюється вплив, а методами впливу, що застосовуються [8, с. 25].

В “Енциклопедичному словнику з державного управління” механізми державного управління визначено як способи розв’язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй форм і методів управління. За формою подання – це схематичне зображення статично-динамічного (структурно-функціонального) змісту процесу управління як взаємодії суб’єкта й об’єкта, єдності діяльності та відносин, функціонування певної системи чи підсистеми [6, с. 25].

Склад елементів та порядок функціонування механізмів державного управління визначається метою, засобами впливу на об’єкт, зв’язками між елементами системи, наявністю ресурсів і можливостей конкретної ситуації. Обов’язковими складовими є: цілі, принципи, функції, методи, інформація,

технологія та технічні засоби. Залежно від засобів, які використовуються у конкретних механізмів державного управління, вони можуть бути політичними, економічними, соціальними, організаційними та правовими, а також комплексними відповідно до основних сфер суспільної діяльності. Процес управління державними фінансами – це сплановані, розраховані та запропоновані дії із забезпечення відтворення, адресності використання та стійкості державних фінансів. Ці дії виконують суб'єкти управління, якими є вищі посадові особи держави, державні органи й юридичні особи, законодавчо наділені функціями, обов'язками та повноваженнями з управління державними фінансами [6, с. 25].

Таким чином, механізм державного управління є завжди конкретним і здійснюється з використанням наявних ресурсів для забезпечення реального безперервного організаційного, правового та контрольного впливу на суспільство, що ґрунтується на об'єктивних законах, базових принципах, цільовій спрямованості, функціональній визначеності з використанням відповідних методів, орієнтованих на досягнення мети.

На нашу думку, можна дати таке визначення терміна “механізм управління державними фінансами” – сукупність спланованих, розрахованих і запропонованих організаційно-правових, економічних, методологічних, інформаційно-аналітичних методів і засобів із забезпечення відтворення, адресності використання та стійкості державних фінансів, спрямованих на суб'єкти управління, що законодавчо наділені функціями, обов'язками і повноваженнями з управління державними фінансами.

IV. Висновки

У дослідженнях процесу управління фінансами на макрорівні наявне переплетіння об'єкта і предмета управління фінансами за відсутності чіткого взаємозв'язку із суб'єктами управління, переважання стереотипів, успадкованих із минулої адміністративно-командної системи управління. Такий стан справ зумовлений, на наш погляд, розбіжностями у пріоритетах у розвитку фінансової науки та практики реформування фінансової системи, й, 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 рівень методологічної, теоретичної та практичної опрацьованості процесу управління фінансами, обґрунтування та конкретизації суб'єктів, об'єктів і предмета управління.

Таким чином, 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.

Це підтверджується тим, що в управлінні фінансами на макрорівні ще не вдалося чітко визначити та розмежувати за ієрархією суб'єктів та об'єктів фінансового управління і досягти єдності думок у розумінні предмета управління. Звідси випливає, що поки ще не обґрунтовані та не розроблені гнучкі механізми управління фінансовою системою, і, у першу чергу, бюджетної системи України як першооснови ефективного виконання державою своїх функцій.

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), відзначимо, що зазначені проблеми пов'язані з невизначеністю об'єктів, суб'єктів, предмета управління; відсутність єдності думок із цього питання властива й цій групі публікацій.

Список використаної літератури

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций / Г.В. Атаманчук. – [2-е изд., дополн.]. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.
2. Бакуменко В.Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління : навч. посіб. / В.Д. Бакуменко, П.І. Надолішній. – К. : Міленіум, 2003. – 256 с.
3. Дадашев А.З. Финансовая система России : учеб. пособ. / А.З. Дадашев, Д.Г. Черник. – М. : Инфра-М. – 2007. – 248 с.
4. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади : навч. посіб. / Н.Р. Нижник, С.Д. Дубенко, В.І. Мельниченко ; за заг. ред. Н.Р. Нижник. – К. : УАДУ, 2002. – 164 с.
5. Дегтяр А.О. Публічні фінанси : навч. посіб. / А.О. Дегтяр, М.В. Гончаренко, О.С. Лесная. – Х. : С.А.М., 2011. – 512 с.
6. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
7. Колпакова С.М. Финансы, денежное обращение и кредит : учеб. пособ. / С.М. Колпакова. – М. : Финансы и статистика, 2011. – 121 с.
8. Коротич О.Б. Державне управління регіональним розвитком України : монографія / О.Б. Коротич. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 220 с.
9. Круглов М.И. Стратегическое управление компанией / М.И. Круглов. – М. : Русская деловая литература, 1998. – 356 с.

10. Методологія державного управління : словник-довідник / [укл. В.Д. Бакуменко, Д.О. Безносенко, С.В. Бутівченко, та ін. ; за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева]. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 196 с.
11. Юрій С.І. Казначейська система : підруч. / С.І. Юрій, В.І. Стоян, М.Й. Мац. – Тернопіль : Вид-во Карт-Бланш, 2009. – 394 с.
12. Финансы / под ред. В.М. Родионовой. – М. : Финансы и статистика, 2009. – 432 с.
13. Шохин С.О. Бюджетно-финансовый контроль и аудит : науч.-метод. пособ. / С.О. Шохин, Л.И. Воронина. – М. : Финансы и статистика, 2008. – 237 с.
14. Юзьков Л.П. Механізм радянського державного управління / Л.П. Юзьков. – К. : Знання, 1975. – 48 с.

Стаття надійшла до редакції 19.02.2013.

Пилипенко Н.М. Теоретические подходы к управлению государственными финансами
В статье обобщены теоретические подходы к управлению государственными финансами. Предложен авторский подход к определению термина "механизм управления государственными финансами".

Ключевые слова: государственные финансы, государственное управление, государственный бюджет, управление государственными финансами.

Pilipenko N. Theoretical approaches to the management of public finances
The paper summarizes theoretical approaches to the management of public finances. An architectural approach to the definition of "mechanism of public finance."

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