

ДЕРЖАВНІ ФІНАНСИ ЯК ОБ'ЄКТ УПРАВЛІННЯ

У роботі досліджено основні підходи науковців до визначення понять "державні фінанси" та "управління державними фінансами"; окреслено оновлену, з урахуванням змін, систему управління державними фінансами, визначено головний орган у сфері управління державними фінансами.

In the article investigational the different going of research workers is near determination of concepts "state finances" and state "financial management" of their essence and elements; outlined renewed sphere of state financial management taking into account changes in the system of organs of state administration, main organ in the field of state financial management.

Ключові слова: державні фінанси, управління державними фінансами, сфера управління державними фінансами.
Key words: state finances, state financial management, sphere of state financial management.

ВСТУП

Після здобуття незалежності України постійно відбуваються економічні та політичні трансформації, зокрема перетворення моделі управління державними фінансами із авторитарної на демократичну. Відповідно до Указів Президента України від 9.12.2010 року № 1085 "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади"; від 24 грудня 2010 року № 1199 "Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої" в державі відбулись зміни у системі органів державного управління, підпорядкування та механізми прийняття правових норм, які є основою здійснення державного управління певною сферою відносин. Зазначені зміни у системі органів державного управління зумовлюють необхідність дослідження оновленої сфери управління державними фінансами.

Метою статті є дослідження поняття "державні фінанси", визначення об'єкта та суб'єктів управління державними фінансами з урахуванням змін у системі органів державного управління.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Наукові дослідження у сфері фінансів та державного управління, зокрема державних фінансів, здійснювали ряд вчених, серед яких: В.Б. Авер'янов, А.О. Баластрик, Г.Л. Вознюк, О.Д. Васирик, В.М. Таращук, А.Г. Загороднюк, А.Г. Зюнькін, М.І. Карлін, А.В. Кірмач, О.П. Кириленко, В.М. Колісниченко, В.П. Кудряшов, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенський, В.М. Опарін, К.В. Павлюк, Р.М. Писаренко, О.Р. Романенко, та ін.

Існує багато наукових поглядів на сутність та елементи (складові) державних фінансів. Їх аналіз свідчить, що поняття "державні фінанси" певним чином стосується формування та використання фондів грошових коштів, через які держава здійснює вплив на економічний та соціальний розвиток країни. Так, на думку В.П. Кудряшова, державні фінанси — це сукупність фінансових ресурсів, які знаходяться у власності держави і використовуються для забезпечення виконання її функцій та включають в себе фінансові ресурси, що знаходяться в загальнодержавній власності, у власності Автономної Республіки Крим і комунальній власності [13, с. 81].

За Опаріним В.М., державні фінанси (див. рис. 1) являють собою досить розгалужену систему відносин, яка опосередковується формуванням і використанням централізованих на різних рівнях адміністративного поділу фондів грошових коштів. Розгалуженість цієї системи і наявність значної кількості фондів зумовлюється різноманітністю функцій держави і завдань, які вона вирішує, а також розмежуванням функцій і повноважень між різними рівнями державної влади [14].

Загороднюк А.Г., Вознюк Г.Л. зазначають, що державні фінанси — це складова фінансової системи, її центральна ланка, через яку держава здійснює вплив на економічний та соціальний розвиток країни. З допомогою державних фінансів держава перерозподіляє значну частину валового

внутрішнього продукту, який виступає головним об'єктом фінансових відносин. Суб'єкти: з одного боку — держава, з іншого — населення та підприємницькі структури. Державні фінанси охоплюють, як зображено на рис. 2, державний бюджет, центральний, централізовані та децентралізовані фонди цільового призначення, фінанси підприємств і організацій державної та комунальної форми власності, державний кредит, державне особисте і майнове страхування [15, с. 943].

На думку автора, визначення державних фінансів Загороднюк А.Г., Вознюк Г.Л. відображає складний розподіл державних фінансів. Однак потребує додаткового обґрунтування істотності впливу підприємств і організацій державної та комунальної форми власності на формування державних фінансів, оскільки на сьогоднішній день їх вплив не є суттєвим, оскільки вони не фінансуються за рахунок державного бюджету, мають власний кошторис та сплачують лише невелику фіксовану сплату процентів від отриманого доходу до бюджету.

У сучасній західній літературі домінує підхід щодо того, що фінанси держави можна розглядати з суто фіскальних позицій, як виконання державою своїх функцій. Зокрема, професор Х'юго Дальтон (Великобританія) зазначає: "державні фінанси — наука, що знаходиться на стику економіки (економікс) з політикою, вивчаючи доходи і видатки державних органів влади та їх взаємну відповідність. Відповідність не обов'язково зводиться до рівності, а до такого арифметичного співвідношення, яке за даних умов найбільш прийнятне".

Карлін М.І. вважає, що державні фінанси — центральна підсистема фінансової системи держави, за допомогою якої здійснюється вплив держави на соціально-економічний розвиток країни, основою яких є бюджет, дохідна частина якого формується з податкових надходжень та позичкових ресурсів, а видаткова — використовується на утримання бюджетних установ, оборону країни, допомогу малозабезпеченим верствам населення тощо [16, с.23].

Вищевказане визначення не відображає, того, що дохідна частина бюджету формується не лише за рахунок податкових надходжень та позичкових ресурсів. Зокрема, податкові надходження складали у 2007 році — 70,3%, 2008 — 72,5%, 2009 — 71%, у 2010 — 69,4%, а 2011 — 83,1% від загальної суми доходів державного бюджету. Водночас відповідно до частини першої статті 1 Бюджетного кодексу України під доходами бюджету розуміються податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, спрявання яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, плату за надання адміністративних послуг, власні надходження бюджетних установ).

Оболенський О.Ю. вважає, що фінанси — це сукупність грошових відносин, пов'язаних з формулюванням, мобілізацією і розміщенням фінансових ресурсів та обміном, розподілом та перерозподілом вартості створеного на основі їх використання валового внутрішнього продукту (ВВП), а за певних умов і національного багатства [17].

На думку вченого, державні фінанси — сукупність розподільчо-перерозподільчих відносин, що виникають у процесі формування та використання централізованих фондів

грошових коштів, призначених для фінансового забезпечення виконання державою покладених на неї функцій [17]. Схематично це визначення державних фінансів можна зобразити на рис. 3.

Автор погоджується із таким розумінням поняття державних фінансів, оскільки воно відображає зміст поняття та розкладає цей складний комплекс елементів на три основні складові, що дає чіткість та зрозумілість для його розуміння та подальшого дослідження.

Отже, із вищевикладеного випливає, що існують різні підходи до розуміння поняття та складових "державних фінансів".

Проте, слід зазначити, що різні позиції науковців єднає те, що під державними фінансами у більшості випадків розуміється саме сукупність розподільчо-перерозподільчих відносин.

Задля комплексного аналізу розглянемо думки науковців щодо сутності та призначення "розподільчо-перерозподільчих відносин".

Щодо терміна "відносини", то за тлумачним словником В. Даля відносний — той у якому є відношення до чогось, залежить від чогось [22].

У тлумачному словнику Ефремової Т.Ф. дається таке визначення поняттю "відносини" — це взаємний зв'язок, в якому перебувають деякі субстанції та ознаки або співвідношення будь-яких явищ та предметів [23].

Тлумачний словник Ожегова С.І. під відносинами розуміє взаємний зв'язок різних предметів, дій, явищ, взаємин між ким-небудь або чим-небудь; коли між двома подіями знаходиться певне відношення [24].

Деякі інші словники характеризують відносини, як взаємозв'язок між предметами, явищами.

Тобто можна зробити висновок про те, що термін "відносини" фактично відображає взаємну залежність (взаємозв'язок, співвідношення) між чим-небудь, зокрема у нашому випадку між процесом розподілу та перерозподілу.

Розподіл національного доходу в широкому розумінні, на думку Мочерного С.В., охоплює всі сфери суспільного виробництва: безпосереднє виробництво, розподіл, обмін та споживання. У процесі безпосереднього виробництва результатом розподілу національного доходу є поділ його на необхідний і додатковий продукт [25].

Мочерний С.В. зазначає, що після розподілу національного доходу відбувається його перерозподіл. Він здійснюється через механізм ціноутворення (сфера обміну), сплати різних видів податків до державного бюджету та соціальних витрат держави, внесків громадян до громадських, релігійних, доброчинних фондів та організацій. На основі перерозподілу національного доходу формуються вторинні, або похідні доходи. Основними формами таких доходів є виплата пенсій, стипендій, допомога багатодітним сім'ям, платня військовослужбовцям, працівникам правоохоронних органів тощо [25].

Не можна не погодитися із таким підходом, оскільки він у цілому пояснює складний механізм перетворень результатів виробництва (національного доходу) у такі виплати, як пенсії, стипендії, допомогу багатодітним сім'ям тощо.

Водночас Опарін В.М. вважає, що відносини розподілу відображають частку держави у створеному ВВП, яку вона отримує у формі непрямих податків. Відносини перерозподілу відбивають формування фондів за рахунок оподаткування доходів юридичних і фізичних осіб. Розподільні відносини з боку держави характери-

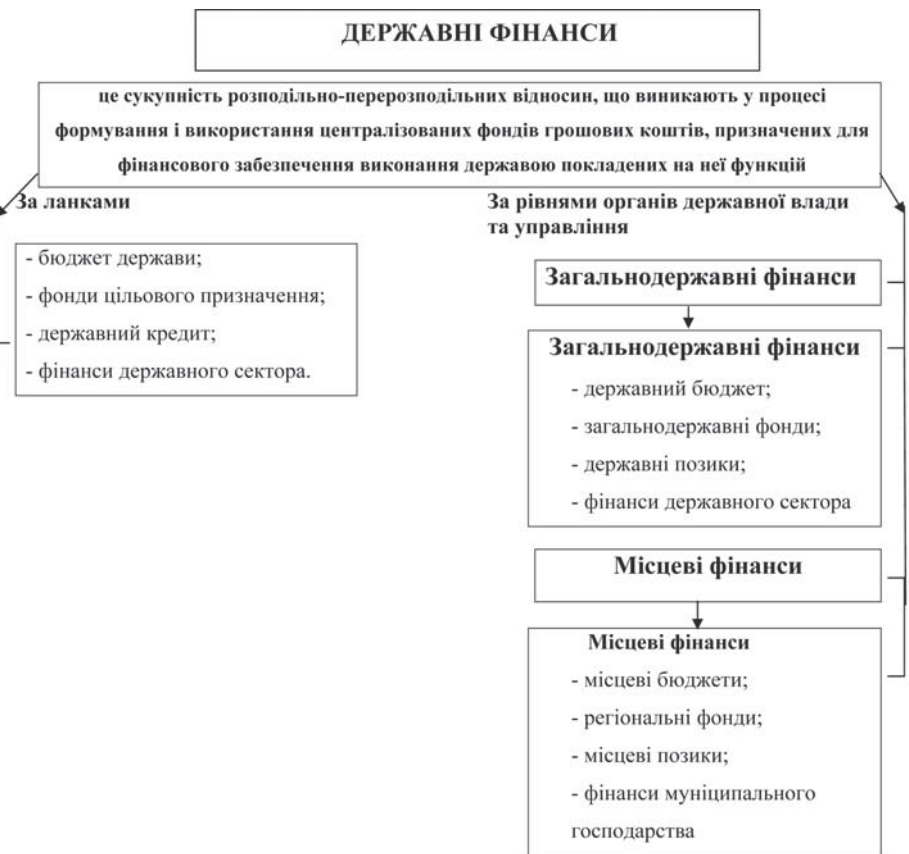


Рис. 1 Державні фінанси як розгалужена система відносин за Опаріним В.М. [14]

зують використання тієї частини державних доходів, що отримана нею на основі обміну і розподілу, а перерозподільні — тих, що отримані на основі перерозподілу [14].

Розглянувши вищевикладені думки вчених, можна зробити висновок про те, що результатом стадії розподілу національного доходу є первинні доходи у формах заробітної плати, прибутку, відсотків, ренти, дивідендів, орендної плати тощо, а результатом перерозподілу — вторинні доходи (або похідні) — виплата пенсій, стипендій, допомога багатодітним сім'ям, платня військовослужбовцям, працівникам правоохоронних органів тощо (через сплату податків до державного бюджету та соціальних витрат держави, внесків громадян до громадських, релігійних, доброчинних фондів та організацій).

Отже, розподільчо-перерозподільчі відносини є об'єктом управління державними фінансами та виникають між суб'єктами управління державними фінансами у процесі формування та використання централізованих та децентралізованих фондів коштів, призначених для фінансового забезпечення виконання державою покладених на неї функцій.

Поряд із цим, основною характерною рисою відносин розподілу та перерозподілу національного багатства, є їх постійний циклічний взаємозв'язок (залежність).

Поняття "управління державними фінансами" вказує на суб'єктно-об'єктні зв'язки всередині цієї системи. Хоча деякі

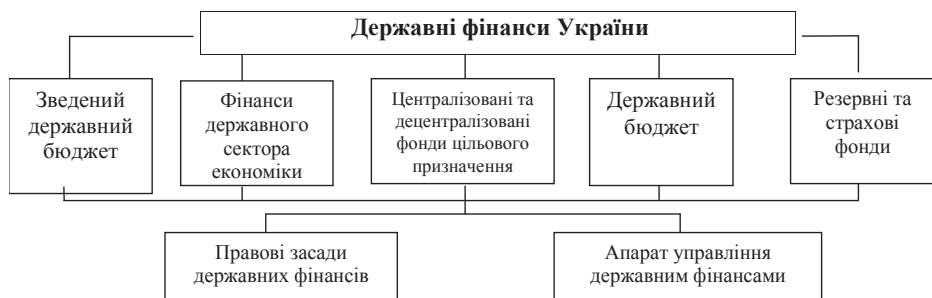


Рис. 2. Система державних фінансів за Загороднюком А.Г., Вознюком Г.Л. [15, с.943]

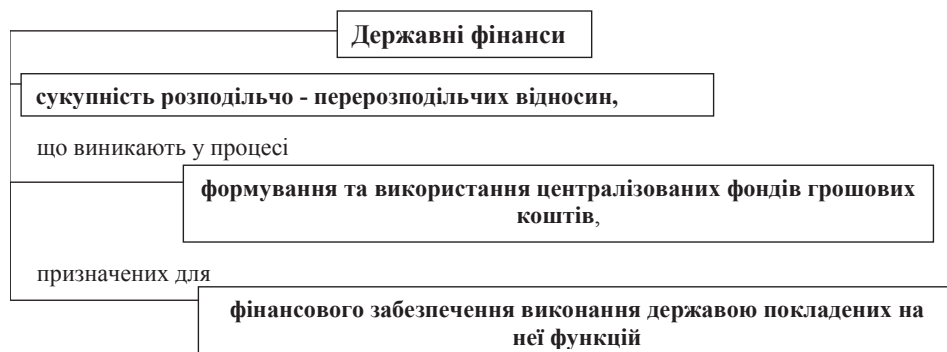


Рис. 3. Поняття "державні фінанси", за Оболенським О.Ю. [17]

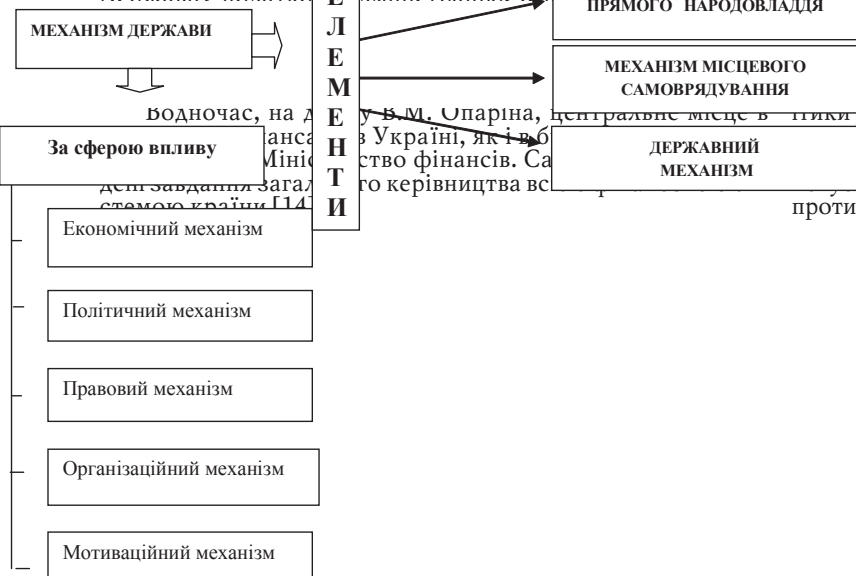
науковці вважають, що за напрямом своєї дії важелі, що становлять систему управління фінансовим механізмом, поділяються на дві групи: стимули і санкції. На практиці в ролі стимулів виступають різні пільги (в оподаткуванні, кредитуванні тощо), а санкції — це штрафи, пені та ін. [14].

На думку автора, найкращим підходом до розуміння управління державними фінансами є розгляд цього процесу крізь призму компонентів механізму держави наведених на рис. 4.

Враховуючи інформацію, зображену на рис. 4, за суб'єктами управління механізм держави поділяється на механізм прямого народовладдя, механізм місцевого самоврядування та державний механізм, можна зробити висновок про те, що управління державними фінансами — це сукупність дій та впливів із застосування економічного, політичного, правового, організаційного та мотиваційного механізмів держави, з метою формування та використання централізованих та децентралізованих фондів коштів, призначених для фінансового забезпечення виконання державою покладених на неї функцій, завдань та цілей.

Щодо державних органів (суб'єктів), що здійснюють управління державними фінансами, то у науковій думці існують досить суттєві розбіжності.

М.І. Карлін виділяє органи управління фінансовою системою, під якими розуміє: Міністерство фінансів, Державну податкову службу, Державну митну службу, Державну казначейську службу.



Рис

Рис. 4. Компоненти механізму держави

Після видання Указу Президента від 09.12.2010 року № 1085 "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" органи державної влади умовно поділено на "Міністерства" та "інші органи центральної виконавчої влади" [4].

Законодавцем за "Міністерствами" закріплене "формування державної політики у відповідній сфері", а за "органами центральної виконавчої влади" — забезпечення реалізації єдиної державної політики у відповідній сфері. Водночас задля можливості практичного застосування вищевказаних положень до сфери спрямування та реалізації кожного "Міністерства"

віднесено відповідні "органи центральної виконавчої влади", які забезпечуватимуть реалізацію політики, яку воно формує.

Так, відповідно до Положення про Міністерство фінансів України, затвердженого Указом Президента України від 8 квітня 2011 року № 446/2011, Мінфін України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної фінансової, бюджетної, податкової, митної політики, політики у сфері державного фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку, випуску і проведення лотерей, організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності, видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, їх обігу та обліку, у сфері запобігання і протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму [5].

Поряд із цим, Державна податкова служба України забезпечує реалізацію єдиної державної податкової політики (Указ Президента України від 12 травня 2011 року № 584/2011) [6], Державна митна служба України здійснює реалізацію державної політики у сфері державної митної справи (Указ Президента України від 12 травня 2011 року № 582/2011) [7].

Державна казначейська служба України забезпечує державної політики у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів (Указ Президента України від 12 травня 2011 року № 460/2011) [8], Державна фінансова служба України забезпечує реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю (Указ Президента України від 23 квітня 2011 року № 499/2011) [9], Державна служба фінансового моніторингу України забезпечує реалізацію державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму (Указ Президента України від 13 квітня 2011 року № 466/2011) [10].

Таким чином, досить суттєво змінилась роль Міністерства фінансів в управлінні державою та розширились його завдання та функції.

На підставі вищевикладених позицій науковців та положень нормативно-правових актів можна зробити висновок про те, головним органом в управлінні державними фінансами є Міністерство фінансів України [5], а також місцеві фінансові органи, якими є Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим, Головні фінансові управління обласної, Київської міської та фінансове управління Севастопольської міської державної адміністрації; фінансові управління районної, районної у м. Києві та фінансовий відділ районної у м. Севастополі державної адміністрації [11].

Водночас до органів з опосередкованого управління державними фінансами слід відносити, органи, що спрямовуються та координуються Кабінетом Міністрів через Міністра фінансів України, а саме: Державну податкову службу України, Державну митну службу України, Державну казначейську службу України, Державну фі-

нансову інспекцію України, Державну службу фінансового моніторингу України, а також виконкоми місцевих рад [6; 7; 8; 9; 10].

Отже, узагальнюючи вищенаведене, суб'єктами управління державними фінансами є: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України, Міністерство фінансів України, його місцеві органи (Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим, Головні фінансові управління обласної, Київської міської та фінансове управління Севастопольської міської державної адміністрації; фінансові управління районної, районної у м. Києві та фінансовий відділ районної у м. Севастополі державної адміністрації), органи, що спрямовуються та координуються Кабінетом Міністрів через Міністра фінансів України, виконавчі комітети місцевих рад, які виконують свої функції відповідно до чинного законодавства, розпорядники та одержувачі бюджетних коштів, яким для здійснення програм та заходів, які реалізуються за рахунок коштів бюджету, надаються бюджетні асигнування.

ВИСНОВКИ

Отже, на думку автора, найкращим підходом до розуміння управління державними фінансами є розгляд цього процесу крізь призму компонентів механізму держави, наведених на рис. 4.

Тобто управління державними фінансами — це сукупність дій та впливів із застосування економічного, політичного, правового, організаційного та мотиваційного механізмів держави, що виникають у процесі формування та використання централізованих та децентралізованих фондів коштів, призначених для фінансового забезпечення виконання державою покладених на неї функцій, завдань та цілей.

Суб'єктами управління державними фінансами:

- 1) Верховна Рада України;
- 2) Кабінет Міністрів України;
- 3) Президент України;
- 4) Міністерство фінансів України, його місцеві органи

(Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим, обласні, міські фінансові управління, районні фінансові відділи);

5) органи, що спрямовуються та координуються Кабінетом Міністрів через Міністра фінансів України, а саме:

- Державна податкова служба України;
- Державна митна служба України;
- Державна казначейська служба України;
- Державна фінансова інспекція України;
- Державна служба фінансового моніторингу України;
- виконавчі комітети місцевих рад, які виконують свої функції відповідно до чинного законодавства;

— розпорядники та одержувачі бюджетних коштів, яким для здійснення програм та заходів, які реалізуються за рахунок коштів бюджету, надаються бюджетні асигнування (стаття 22 Бюджетного кодексу України);

— головні розпорядники бюджетних коштів (бюджетні установи, які отримують повноваження шляхом встановлення бюджетних призначень);

— розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня (бюджетні установи, уповноважені на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення витрат бюджету);

— одержувачі бюджетних коштів (суб'єкти господарювання, громадські чи інші організації, які не мають статусу бюджетної установи, уповноважені розпорядником бюджетних коштів на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою, та отримують на їх виконання кошти бюджету).

Об'єктом управління державними фінансами є розподільчо-перерозподільчі відносини, що виникають між суб'єктами управління державними фінансами у процесі формування та використання централізованих та децентралізованих фондів коштів, призначених для фінансового забезпечення виконання державою покладених на неї функцій.

Перспективою подальших досліджень у даному напрямі є розгляд державних фінансів як об'єкта публічного управління, поняття та видів публічних послуг у системі управління державними фінансами, їх сутність, ознаки та класифікація.

Література:

1. Конституція України // Офіційний вісник України. — 2010. — № 72/1. — Ст. 2598.
2. Бюджетний кодекс України, у редакції від 08.07.2010 р. // Відомості Верховної Ради України — 2010. — № 50—51. — Ст. 572.

3. Закон України "Про державну податкову службу в Україні" // Відомості Верховної УРСР. — 1991. — № 6. — Ст. 3.

4. Указу Президента від 09.12.2010 р. № 1085 "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" // Офіційний вісник України. — 2010. — № 94. — Ст. 3334.

5. Указ Президента України від 08.04.2011 № 446/2011 "Положення про Міністерство фінансів України" // Офіційний вісник України. — 2011. — № 29. — Ст. 1254.

6. Указ Президента України від 12 травня 2011 року № 584/2011 "Про затвердження Положення про Державну податкову службу України" // Офіційний вісник України. — 2011. — № 37. — С. 74, Ст. 1515.

7. Указ Президента України від 12 травня 2011 року № 582/2011 "Про затвердження Положення про Державну митну службу України" // Офіційний вісник України. — 2011. — № 37. — С. 69, Ст. 1514.

8. Указ Президента України від 13 квітня 2011 року № 460/2011 "Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України" // Офіційний вісник України. — 2011. — № 29. — С. 310, Ст. 1266.

9. Указ Президента України від 23 квітня 2011 року № 499/2011 "Про затвердження Положення про Державну фінансову інспекцію України" // Офіційний вісник України. — 2011. — № 13. — С. 50, Ст. 661.

10. Указ Президента України від 13 квітня 2011 року № 466/2011 "Про затвердження Положення про Державну службу фінансового моніторингу України" // Офіційний вісник України. — 2011. — № 29. — С. 347, Ст. 1272.

11. Постанова Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2002 р. № 1204 "Про затвердження типових положень про Головне фінансове управління обласної, Київської міської та фінансове управління Севастопольської міської державної адміністрації, про фінансове управління районної, районної у м. Києві та фінансовий відділ районної у м. Севастополі державної адміністрації" // Офіційний вісник України. — 2002. — № 34. — Ст. 1600.

12. Наказ Міністерства фінансів України від 14.01.2011 № 11 "Про затвердження Класифікації доходів бюджету та Функціональної класифікації видатків та кредитування бюджету" // Баланс-Бюджет. — № 6. — С. 2.

13. Теліпко В.Е., Овчаренко А.С., Панасюк С.А. Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України / За заг. ред. Азарова М.Я. — К.: Центр учбової літератури, 2010. — 480 с.

14. Кудряшов В.П. Фінанси: навчальний посібник: Херсон: Олді-плюс, 2002. — 352 с.

15. Опарін В.М. Фінанси (Загальна теорія): навч. посібник. — 2-ге вид., доп. і перероб. — К.: КНЕУ, 2002. — 240 с.

16. Загороднюк А.Г., Вознюк Г.Л. Фінансово-економічний словник. — К.: Знання, 2007. — 1072 с.

17. Карлін М.І. Фінансова система України: навч. посіб. — К.: Знання, 2007. — 324 с.

18. Державне управління та державна служба: Словник-довідник / Д36 Уклад. О.Ю. Оболенський. — К.: КНЕУ, 2005. — 480 с.

19. Оболенський О. Державна економічна політика як цілеформуючий фактор діяльності державного апарату та державної служби // Вісник Східноукр. держ. ун-ту. — 1998. — № 5 (15). — Ч. 2. — С. 72—75.

20. Оболенський О. Економічні функції держави в період трансформації // Проблеми формування ринкової економіки: Міжвід. наук. зб. — К.: КНЕУ, 2000. — Вип. 8. — С. 34—39.

21. Оболенський О. Критерії оцінки функціонування державного апарату та державної служби // Вісник Тернопіль. акад. нар. гос-ва. — 2000. — Вип. 7. — С. 49—53.

22. Оболенський О. Основні напрями реформування державного апарату та розвитку державної служби України // Проблеми формування ринкової економіки. — К.: КНЕУ, 1999. — Вип. 7. — С. 132—141.

23. Толковий словник В. Даля: <http://vidahl.agava.ru/P137.HTM#22970>

24. Словник Т.Ф. Ефремової: <http://enc-dic.com/efremova/Otnosheniya-64252.htm>

25. Толковий словарь С.І. Ожерова: <http://enc-dic.com/ozhegov/Otnoshenie-21207.html>

26. Мочерний С.В. Економічна теорія: навчальний посібник. — К.: ВЦ "Академія", 2005. — 687 с.

27. Закревський А., Кравченко Л. До питання про правову природу Закону про державний бюджет // Право України. — 2008. — № 3 — С. 24—28.

Стаття надійшла до редакції 12.03.2012 р.