

УДК 336.1/5

РЕСТРУКТУРИЗАЦІЯ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ НА РІВНІ ДЕРЖАВИ

В. Коваленко, О. Коваленко

*Львівський національний університет імені Івана Франка
79008 м. Львів, просп. Свободи, 18*

Структурні зміни, що мають місце в економіці, завжди торкаються сфери фінансів. Їх проведення дозволяє, за рахунок організаційних заходів, тобто, при наявних фінансових можливостях, вирішувати проблеми фінансування.

***Ключові слова:** реструктуризація, фінансова система, державні фінанси, місцеві фінанси, фінанси держави, централізовані фонди.*

Вступ. Бурхливі зміни, що відбулися в останні десятиліття у суспільно-політичному житті та економічній системі України, вимагають від науки адекватних відповідей на гострі питання, що стосуються як сьогодення так і минулого та, особливо, майбутнього.

Поява великої кількості нових фінансових інструментів, що мають широке застосування в ринковій економіці, нових економічних понять, концепцій, теорій тощо, та проблем, що пов'язані з їх застосуванням на практиці, викликають потребу у пошуку нових теоретико-методологічних підходів до їх трактування та практичного використання.

Оскільки проблеми, що мають місце у фінансовій сфері носять системний характер, їх розв'язання, у значній мірі, буде залежати від удосконалення фінансової системи в цілому та її окремих складових. Серед переліку таких складових особлива роль належить фінансам держави, які цілком правомірно можна вважати головною ланкою фінансової системи, оскільки тут функціонують головні державні інститути та зосереджені значні фінансові ресурси, які використовує держава з метою забезпечення економічного та соціального розвитку країни.

Постановка завдання. Дана складова фінансової системи має своє, специфічне коло проблем, вирішення яких пов'язане, у значній мірі, з її внутрішньою організацією або, точніше, з її неналежною організацією. У даному випадку вирішення значної частини проблемних питань, що мають внутрішній характер лежить у площині реструктуризації даної підсистеми. Під останньою слід розуміти не тільки зміни у структурі, але і зміни у підходах до формування та, особливо, використання фінансових ресурсів. Виходячи із сучасних реалій є вкрай необхідним об'єднання зусиль різних гілок влади, при одночасному розмежуванні повноважень та зростанні їх зацікавленості у нарощуванні ресурсного потенціалу.

Результати. Проте, розпочинати необхідно із змін у понятійному апараті. Лише після теоретичних обґрунтувань можна приймати практичні кроки, хоч насправді, досить часто, практика випереджає теорію.

Слід зазначити, що в економічній літературі спостерігаються окремі публікації, присвячені питанням реорганізації фінансової системи в частині фінансів держави. Стосовно питань удосконалення державних фінансів, то вони досить часто розглядаються на сторінках наукових видань як в Україні так і за її межами.

Питанням побудови та удосконалення фінансової системи України приділяли увагу практично усі вітчизняні вчені, такі як В.Д. Базилевич, О.Д. Василик, М. І. Карлін, О.П. Кириленко, В.П. Кудряшов, В.М. Опарін, В. М. Федосов, С. І. Юрій та інші.

Проте, незважаючи на самі різноманітні пропозиції вчених та заходи практиків, проблематика державних фінансів залишається досить гострою. Хронічна нестача коштів у державі, постійні суперечки між різними гілками влади щодо останніх, наштовхує на думку про необхідність змін у структурі фінансової системи і, відповідно до цього, змін у підходах до формування та використання фінансових ресурсів держави.

В умовах, коли спостерігається хронічна нестача коштів у державі, як у центрі так і на місцях, її подолання власними силами, лежить у площині об'єднання державних та місцевих фінансів, а не навпаки, як це у більшості випадків пропонується. Коли ділити стає нічого, у реальній сфері економіки відбуваються процеси об'єднання фінансових ресурсів підприємств шляхом створення різного роду об'єднань, у тому числі на міжнародному рівні.

Слід зазначити, що таке об'єднання коштів має місце на практиці, на рівні бюджетної системи, у формі зведеного бюджету України. Проте, його практичне використання носить суперечливий характер, оскільки в умовах гострої нестачі бюджетних коштів стає практично неможливо досягнути їх оптимального розподілу. Крім того, самі бюджети в одних випадках відносять до державних фінансів, а у інших до державних та місцевих. Це означає, що на одні і тіж ресурси одночасно розраховують як центральні так і місцеві органи влади. Перевагу, зазвичай, має центр, що викликає нарікання місцевих органів влади та фактично знімає відповідальність останніх за неефективну діяльність. Традиційне пояснення усіх недоробок – це надмірна централізація коштів у державі.

Подолання проблеми розподілу коштів на рівні держави лежить у площині їх попереднього об'єднання та розподілу за визначеними напрямками діяльності. При цьому спочатку необхідно забезпечувати фінансування поточних видатків усіх суб'єктів, що фінансуються за рахунок централізованих та децентралізованих фондів держави. Такі видатки повинні отримати статус захищених статей. Це звільнить, як центральні так і місцеві органи влади, від втрати часу та зусиль на пошуки додаткових коштів на виконання поточних завдань, та дозволить зосередити увагу на питаннях розвитку, як держави в цілому, так і окремих регіонів. Органи влади повинні опікуватись, у першу чергу, капітальними видатками, а поточні видатки повинні фінансуватися в автономному режимі.

Реалізація таких підходів до формування, розподілу та використання фінансових ресурсів держави, можлива при розумінні та практичному запровадженні об'єднання під одною назвою відносно самостійних державних та місцевих фінансів. Таке об'єднання може носити назву – “фінанси держави”.

Слід зазначити, що в економічній літературі спостерігаються спроби окремих авторів об'єднати державні та місцеві фінанси під назвою – “суспільні” або “публічні” фінанси.

Так, наприклад, М.І. Карлін з цією метою пропонує запровадження терміну “суспільні фінанси” (або навіть “публічні фінанси”, як це має місце в інших країнах). Суспільні фінанси, на думку автора, як складова фінансової системи України включають:

- сукупність усіх бюджетів держави;
- державні фонди цільового і нецільового призначення;
- фінанси підприємств і організацій державної та комунальної форм власності;
- державний кредит;
- державне майнове і особисте страхування.[1, с.48]

Така структура суспільних фінансів, що виключає державні та місцеві фінанси, не вирішує проблем розмежування повноважень та фінансових ресурсів між центральними та місцевими органами влади, існування яких має об'єктивний характер. Крім того, фінансові ресурси, у даній сфері знаходяться у державній та комунальній власності, отже у розпорядженні центральних та місцевих органів влади. Така власність, безперечно, відноситься до суспільної, проте, остання іще включає колективну власність (акціонерну, кооперативну, господарських товариств тощо). Отже, використання категорії “суспільні фінанси”, у даному контексті, стає просто неможливим.

Подібна ситуація складається з терміном “публічні фінанси”, які В.Б. Тропіна пропонує запровадити як фінансову категорію.[4,с.28] Спираючись на історичний досвід та зарубіжну літературу, де цей термін широко використовується, автор ототожнює поняття “державний”, “суспільний” та “публічний”. Безперечно, ці терміни мають багато спільного, проте є і відмінності, оскільки кожна категорія має право на існування лише тоді, якщо чимось відрізняється від інших. Слово “публічний”, що походить від латинського “publicus” означає те, що належить людям, суспільству та державі. Таким чином поняття “публічний” значно ширше ніж скажімо поняття “державний”. Наприклад, в Україні мають місце публічні акціонерні товариства, які ніяким чином не можна відносити до державних чи місцевих фінансів.

Структура публічних фінансів, на думку автора, включає наступні елементи:

- державні фінанси;
- фінанси органів місцевого самоврядування;
- фонди загальнообов'язкового соціального страхування.[4, с.34]

Така структура не відповідає своїй назві, оскільки термін “публічні” за своїм змістом значно ширший. Крім того від зміни назви проблеми даної сфери самі по собі не зникнуть.

Тут, очевидно, більше підходить термін “фінанси держави”, який не міняє перелік складових даної сфери, а лише впорядковує її організацію та структуру її складові.

Як показує історична практика, необхідно більш широко використовувати організаційні заходи подолання дефіциту коштів, позаяк дефіцит фінансових ресурсів, у значній мірі, є результатом їх неадекватного розподілу між різними суб'єктами фінансової системи. Тут має місце об'єктивна необхідність їх об'єднання, при певних, вигідних для усіх учасників, умовах. Таке об'єднання

коштів доцільно здійснювати на рівні фінансів держави, а не державних фінансів, як це традиційно має місце на практиці та в економічній літературі.

У даному випадку, від перестановки слів, міняється не тільки організаційна форма, але і зміст фінансових відносин, що мають місце на практиці, незалежно від того, чи є вони предметом дослідження економічної науки чи ні. Такі відносини, в умовах сьогодення, носять невпорядкований, отже, суперечливий характер.

Необхідність такої категорії пов'язана з тим, що на рівні центральних, регіональних та місцевих органів влади мають місце процеси перерозподілу фінансових ресурсів, у формі різного роду трансфертів, які практично не можливо віднести до окремо взятого сегменту фінансової системи. Так, наприклад, кошти, що переміщуються між бюджетами у формі дотацій, субвенцій тощо, не можна однозначно віднести до одного з бюджетів, оскільки, за доходами вони є у складі одного бюджету, а за видатками у складі іншого. Статистичні дані про доходи та видатки державного і місцевих бюджетів свідчать не тільки про надмірну централізацію бюджетних коштів, та необхідність фінансового вирівнювання окремих територій, але і про колосальні обсяги ресурсів, що переміщуються у рамках державних та місцевих фінансів, відносно яких ніхто не зможе дати чітку відповідь стосовно приналежності таких коштів. Як центральні так і місцеві органи влади мають на це свої аргументи.

Якщо у 2002 р. різниця між доходами та видатками державного бюджету складала 6994,9 млн. грн., то у 2007 р. відповідно 30460,5 млн. грн.[2, с.54-55]. У подальшому обсяги таких ресурсів зростають навіть в умовах фінансової кризи. Так, за 12 місяців 2009 р., за даними оперативного річного звіту, обсяги дотацій та субвенцій з державного бюджету перераховані в сумі 62,3 млрд. грн.. У той же час з місцевих бюджетів перераховано державному бюджету 7,6 млрд. грн..[5, с.10].

Про такі кошти можна з впевненістю сказати, що це є кошти держави України, оскільки вони формуються на основі її національного багатства. Отже, це є підтвердженням існування такого явища як фінанси держави, що схематично мають наступний вигляд (рис.1).

Проте, в економічній літературі, у переважній більшості, місцеві бюджети відносяться до державних фінансів, що викликає сумніви, оскільки місцеві бюджети нелогічно одночасно відносити як до державних так і місцевих фінансів. Така нелогічність полягає в тому, що окремо взятий елемент, у складі структури, повторюватись не може. При такій структурі державних фінансів місця для місцевих фінансів у структурі фінансової системи України просто не залишається.

Це суперечить не тільки принципу самостійності бюджетів, але і нормам Конституції України. Так, згідно ст.7 Конституції, в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, а згідно ст.142 його матеріальною та фінансовою основою є рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад, а також об'єкти їх спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Крім того, держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування. Аналогічні підходи мають місце в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні".

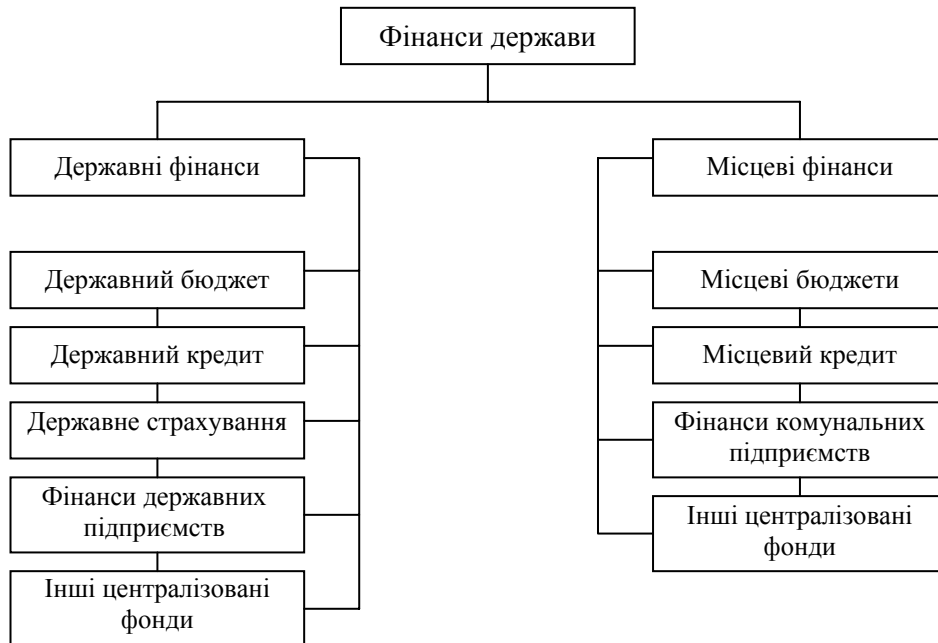


Рис.1. Структура фінансів держави

Таким чином, незважаючи на те, що місцеві бюджети включають до складу бюджету держави (або зведеного бюджету), це не є підставою для їх включення до складу державних фінансів, оскільки такий бюджет носить умовний характер. Його використовують, зазвичай, коли йде мова про умовне об'єднання бюджетних ресурсів на рівні країни. Подібно до цього має місце бюджет області, району та міста з районним поділом. Ці категорії характеризують стан бюджетної системи України в цілому або на рівні її окремих сегментів, яка, у свою чергу, повинна входити до складу категорії вищого порядку. Такою категорією можуть бути "фінанси держави", оскільки державні або місцеві фінанси не охоплюють усіх складових. Лише об'єднання останніх у складі фінансів держави дозволить структурувати категорійний апарат, що у свою чергу наблизить подолання непорозуміння між центральними та місцевими органами влади. Практика при якій місцевими бюджетами управляють центральні органи влади, а на кошти центрального бюджету розраховують місцеві органи влади, створює умови для споживацьких настроїв, як перших так і других, оскільки значно простіше домогтися перерозподілу коштів ніж їх реально заробляти.

Аналогічна ситуація із соціальними та іншими централізованими фондами держави, які отримують фінансування як за рахунок державного так і за рахунок місцевих бюджетів, та інших джерел. Тому відносити їх до державних фінансів можна лише тому, що вони мають державний статус. Їх фінансування носить, у своїй більшості, змішаний характер.

Щодо соціально-економічної суті фінансів держави, то вона впливає з функцій і завдань державних та місцевих фінансів.

Якщо під місцевими фінансами розуміють систему формування, розподілу і використання грошових та інших фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань, як власних, так і делегованих.[3, с.20]

А під державними фінансами, – “розгалужену систему фінансових відносин на різних рівнях адміністративного поділу між державою, юридичними та фізичними особами з приводу формування і використання фінансових ресурсів та доходів держави, а також щодо управління і розпорядження державною власністю”.[6, с.32]

То під фінансами держави слід розуміти сукупність державних і місцевих фінансів та відносин, що виникають між центральними та місцевими органами влади стосовно формування та використання фінансових ресурсів держави. Вони повинні мати системний, отже належним чином організований характер, що відповідає інтересам усіх гілок влади. За економічним змістом “фінанси держави” - це сукупність централізованих та децентралізованих фондів держави та місцевого самоврядування.

Висновки. Запровадження в теорію та практику нової категорії дозволить вибудувати систему відносин між центральними та місцевими органами влади, що сприятиме подоланню суперечностей та більш злагодженій співпраці між останніми.

Реструктуризація фінансової системи дозволить подолати чимало проблем, пов'язаних з формуванням та використанням фінансових ресурсів як у межах фінансів держави так і фінансової системи в цілому, оскільки, у своїй більшості, вони мають суб'єктивну природу.

Дана категорія розкриває реальні потенційні можливості держави в цілому, а не лише центральних органів влади, як у частині формування та використання фінансових ресурсів, так і в частині вироблення єдиної фінансової політики з метою удосконалення управління її фінансовими ресурсами.

1. Карлін М. Суть, структура, функції суспільних фінансів та їхнє місце в фінансовій системі України// Формування ринкової економіки в Україні: зб. наук. праць.- Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка, 2009, Вип. 19- 544 с.;
2. Статистичний щорічник України за 2007 р. Видавництво «Консультант» 2008, с.54-55;
3. Сунцова О.О. Місцеві фінанси: навч. посіб. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 488 с.;
4. Тропіна В.Б. До питання про публічні фінанси// Фінанси України, 2009, № 12, с. 28-34;
5. Фінанси держави – глобальний пріоритет і колосальна відповідальність/ Урядовий кур'єр, 27.04.2010р. №77, с.10;
6. Фінанси: Підручник / За ред. С.І. Юрія, В.М. Федосова. – К.: Знання, 2008. – 611 с.

**RESTRUCTURING OF THE FINANCIAL SYSTEM OF UKRAINE ON THE
STATE LEVEL****Viktor Kovalenko, Oleksandra Kovalenko***Ivan Franko National University of Lviv, Prospekt Svobody 18, UA 79008, Ukraine*

Structural changes that occur in the economics always concerned with the scope of finance. Their conduction can solve the problems of funding with help of institutional arrangements

Key words: restructuring, the financial system, public finance, local finance, state finance system, centralized funds.

**РЕСТРУКТУРИЗАЦИЯ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ УКРАИНЫ НА
УРОВНЕ ГОСУДАРСТВА****В. Коваленко, О. Коваленко***Львовский национальный университет имени Ивана Франко
79008 г. Львов, просп. Свободы, 18*

Структурные изменения, что имеют место в экономике всегда касаются сферы финансов. Их проведение позволяет, за счет организационных мероприятий, то есть, при существующих финансовых возможностях, решать проблемы финансирования.

Ключевые слова: реструктуризация, финансовая система, государственные финансы, местные финансы, финансы государства, централизованные фонды.