

УДК 330.8:336.11

Циба Р.П., Міністерство фінансів України

УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ ЯК ЗАСІБ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ (ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД 1920–1980-Х РОКІВ)

Охарактеризовано процес зміни механізму фінансового управління економікою в умовах планово-адміністративної системи. Розкрито внесок українських вчених-економістів у розроблення теоретичних основ державної фінансової політики. Запропоновано напрями використання вітчизняного історичного досвіду реформування системи фінансового управління.

Ключові слова: фінансове управління, реформування, теоретичні основи фінансової політики держави, історичний досвід, соціально-економічні перетворення, планово-адміністративна система.

Комплекс масштабних і невідкладних завдань, що постали сьогодні перед українською економікою та суспільством, зумовлюють не тільки пошук фінансових ресурсів для їхньої реалізації, але й вимагають перебудови самої системи державних фінансів. Досягнення фіскальної стабільності на основі консолідації державних фінансів, підвищення ефективності складання та виконання бюджету, визначення пріоритетних напрямів і розроблення адекватних механізмів фінансування витрат, зміни у фіскальній системі України на основі ухвалених ООН Цілей сталого розвитку та Порядку денного в галузі розвитку після 2015 р. поєднують завдання та засоби їх вирішення. Складовою успіху може стати врахування елементів вітчизняного історичного досвіду, зокрема, позитивних і негативних моментів, пов'язаних з формами та методами фінансового управління радянською економікою 1930–1960 рр., використання яких дозволило успішно вирішити стратегічні завдання будівництва індустріального технологічного укладу, забезпечення перемоги у Другій світовій війні та післявоєнного відновлення господарства.

У сучасній науковій періодиці питання фіскальної модернізації та реформ у сфері управління державними фінансами розглядаються в контексті поточного стану національної економіки та необхідності виконання вимог міжнародних фінансових і економічних інституцій. Зокрема, у ряді публікацій Т. Єфименко [1; 2], В. Кудряшова [3], І. Уманського [4] з позицій сьогодення розглядаються актуальні завдання фіскальної політики та управління. Модернізаційний потенціал фінансової системи в контексті євроінтеграційних процесів отримав висвітлення у фундаментальній монографії за редакцією О. Шлапака та Т. Єфименко [5]. Водночас історичний аспект проблематики представлено недостатньо, що становить суттєву прогалину в розробленні напрямів і механізмів фінансової реформи. Виняток становлять праці з історії національних фінансів С. Голубки [6] та В. Небрат [7], у яких питання реформування фінансового управління спеціально не розглядалися.

Мета статті – розкрити процес зміни теоретичних засад і практики реформування механізму фінансового управління економікою в умовах неринкової системи господарювання; визначити внесок українських вчених-економістів у розроблення основопо-

© Циба Р.П., 2017

ISSN 1681-116X. Український соціум, 2017, № 2 (61): 99–113

ложних принципів і концептуальних підходів до фінансового управління та узагальнити досвід їх практичної реалізації; обґрунтувати рекомендації щодо можливостей і напрямів урахування перспективних елементів набутого історичного досвіду в сучасних умовах.

З кінця 1920 р. у вітчизняній економічній літературі та урядових документах фінанси набули нового трактування як важливий засіб господарських і соціальних перетворень. В умовах зміни характеру держави, формування системи централізованого управління вони мали стати, насамперед, інструментом акумуляції та перерозподілу економічних ресурсів. Податки слугували засобом акумуляції грошових коштів на потреби держави як форми реалізації диктатури пролетаріату, а також знаряддям класової боротьби та соціалістичного перетворення суспільства, тобто утвердження нових соціальних відносин. Державні витрати були формою фінансового забезпечення розвитку усупільненого сектору народного господарства. Трансформація змісту базових категорій теорії фінансів у період становлення адміністративно-командної системи господарювання отримала узагальнене вираження в політико-економічному визначенні державного бюджету як плану господарських витрат і доходів, який пов'язує в єдине ціле річні перспективи розвитку окремих галузей народного господарства, охоплює всі ресурси, акумульовані державою. Додатковим засобом залучення заощаджень населення для потреб господарського будівництва мав слугувати державний кредит. Таким чином, уся система фінансових відносин підпорядковувалася єдиній меті кардинальної перебудови господарства, здійснення системних соціально-економічних перетворень.

Утвердження централізованої планової системи означало згортання непівської моделі господарювання, тобто змішаної економіки з достатньо розвиненими ринковими відносинами. Водночас партійне та державне керівництво СРСР не мало наміру цілком відмовлятися від використання кредиту, податків, заробітної плати, ціни тощо як ефективних знарядь розподілу та управління економікою. Зміни в політичному й економічному устрої країни, катаклізми громадянської війни та процес становлення тоталітарної економічної системи призвели до появи специфічної проблематики фінансових досліджень і зміни засадничих основ фінансової політики. До теперішнього часу зберігають історичну, теоретичну та практичну значущість праці представників радянської фінансової науки 1920–1930 рр.: М. Боголепова, Г. Болдирева, М. Бронського, А. Буковецького, К. Воблого, П. Гензеля, П. Кованька, І. Кулішера, П. Мікеладзе, М. Мітіліно, В. Твердохлебова, А. Тривуса, Г. Сокольнікова, К. Шмельова, Л. Яснопольського та інших. У працях радянських учених цього періоду продовжувалося дослідження фундаментальних проблем фінансової теорії та принципів практичної організації фінансового господарства, зокрема, фінансового управління.

У березні 1926 р. у складі соціально-економічного відділу Української академії наук було створено Комісію з вивчення фінансових справ, яку очолив академік Л. Яснопольський. Ця Комісія стала осередком фінансових досліджень в Україні. Праці її членів (зокрема, Т. Тіктіна “Основні теоретичні проблеми динаміки публічного господарства” та В. Карпека “Переваги видатків як принцип державного господарства”) були присвячені вивченню питань природи фінансових явищ та чинників, від

яких залежить їх розвиток. Велика увага приділялася вивченню економічних ресурсів і шляхів розвитку народного господарства України. На основі цих досліджень українські економісти порушили питання про економічні взаємини між Україною та Росією. М. Волобуєв відверто висунув тезу про колоніальний стан України в складі СРСР. Такі тенденції у розвитку української економічної думки було гостро засуджено партійно-урядовими колами як економічний націоналізм (“волобуєвщина”). Проте ідею фінансового визиску України Росією активно розвивали в своїх працях П. Мальців, М. Порш, М. Волобуєв, Є. Гловінський, М. Добриловський, І. Кабачків, Т. Сосновий та багато інших українських економістів, переважно представників діаспори [8, с. 328]. Офіційним курсом в теорії та практиці фінансово-господарського будівництва було утвердження виняткових повноважень союзного центру та підпорядкування місцевих ресурсів завданням реалізації загальнодержавних пріоритетів і потреб. Отже, розроблення теоретичних основ фінансового управління підпорядковувалося завданню поєднання вимог економічної ефективності з політичними міркуваннями.

Включення вчення про фінансове управління (бюджет, каса, контроль) і місцеві фінанси до складу фінансової науки обумовило розроблення питань про джерела державних надходжень і механізми їх акумуляції, державні видатки, класифікацію податкових систем та систему оподаткування в СРСР, порядок розподілу кредитів по бюджетах союзних республік тощо [9, с. 12]. Наприкінці 1920-х років зв'язок фінансів з перерозподілом національного доходу знаходив відображення в роботах, присвячених питанням господарської політики [10, с. 129]. Такий теоретичний підхід відображав тенденцію до всебічного впровадження централізму в практику управління радянською економікою і, як наслідок, перетворення бюджету шляхом акумуляції в централізованому фонді держави більшої частини грошових засобів на домінуючу ланку фінансової системи. У ході обговорення плану першої п'ятирічки було порушено питання створення фінансового механізму суспільного відтворення, що ув'язав би фінансові плани окремих галузей економіки, плани господарського та культурного будівництва, враховував би та охоплював всі джерела фінансування окремих заходів, усі ресурси, які може акумулювати держава [11, с. 218]. При цьому наголошувалося, що відбувся значний розрив між попередніми теоретичними уявленнями про державне господарство та його фактичними масштабами в СРСР. З огляду на те, що держава стала головним суб'єктом господарської діяльності, її господарські та фінансові функції виходять за межі традиційних уявлень про бюджет, податки, державні витрати, кредит тощо. Єдиний фінансовий план розглядався як свідомо накреслена програма дій, реалізація якої базується на усупільненні господарства, концентрації ресурсів на ключових напрямках, повному підпорядкуванні господарської діяльності окремих суб'єктів централізованому управлінню.

Перед правлячою партією стояло завдання визначити шляхи та методи організації виробництва та розподілу продуктів, які забезпечать перетворення економіки в соціалістичну, тобто засновану на домінуванні державної власності та централізованого розподілу. Пошук цих методів спричинив утвердження неринкових фінансових інститутів – акумуляції та централізованого розподілу фінансових засобів, прямого адміністративного розподілу виробничих, у тому числі трудових ресурсів, утвердження меха-

нізмів бюджетного перерозподілу коштів як одного з головних інструментів економічної та соціальної політики держави. Формування радянської системи управління економікою означало утвердження адміністративних методів керівництва на основі жорсткого фінансового централізму. Економічні принципи та політичні установки єдиного господарського плану склались у відповідну державну систему організаційних і фінансово-економічних заходів, що була спрямована на розвиток базових галузей промисловості. Ця система реалізовувалася на двох рівнях: по-перше, міжгалузевому (програма розвитку енергетики, розрахована на десять – п'ятнадцять років; по-друге, галузевому (програми перспективних робіт і наукових досліджень у рамках окремих галузей промисловості) [12, с. 21–22]. Розробка плану Державної комісії з електрифікації Росії (ДЕЕЛРО) та подальших планів партії щодо індустріалізації не передбачали фінансової та ресурсної автономії окремих регіонів. Така практика породила особливий напрям досліджень і гостру полеміку в пресі з питань фінансово-економічних відносин між центром і республіками. У партійній і науковій літературі розроблялися положення, що в своїй єдності формували концепцію централізованого фінансового забезпечення розвитку народного господарства, побудови індустріального суспільства, утвердження соціалістичних виробничих відносин [13, с. 112–123]. Водночас фінансово-економічний механізм, який формувався і функціонував упродовж 1920-х років, виявився доволі ефективним щодо вирішення завдань відбудови народного господарства, створення високого мобілізаційного потенціалу для реалізації завдань індустріалізації економіки.

У 1930-х роках економічні методи планового управління народним господарством дедалі більше заміщувались адміністративним регулюванням, яке сильно звузило сферу дії товарно-грошових відносин. Поглиблення політики прямого ціноутворення спричинили втрату вартісними категоріями своїх функцій. Значення податків як методу регулювання нагромаджень соціалістичних підприємств різко знизилася. Податкова реформа 1930 р. уніфікувала та спростила систему платежів державних підприємств і господарських організацій. Фактично було встановлено систему додаткового прихованого оподаткування громадян, що діяла через механізм оподаткування підприємств, централізоване регулювання заробітної плати та цін [7, с. 413]. Зниження частки витрат на особисте споживання забезпечувало додаткові можливості мобілізації та консолідації фінансових ресурсів державою, слугувало джерелом збільшення так званого соціалістичного нагромадження.

Уже в першому п'ятирічному плані розвитку народного господарства (1928–1932) поряд з іншими плановими балансами матеріально-технічних і трудових ресурсів був розрахований і баланс фінансових ресурсів. Ідеологічна та економічна доктрини, які домінували на той час, розглядали фінанси як знаряддя економічної політики пролетарської держави, за допомогою якого здійснювалися мобілізація та перерозподіл коштів і доходів, соціалістичне нагромадження, боротьба з приватнокапіталістичними елементами та контроль над мірою праці та споживання. Таким чином, було закладено науково-методичні основи трактування економічної природи та управління державними фінансами в командно-адміністративній системі. Грошові показники використовувалися переважно як облікові вимірники матеріально-речових елементів та інструмент

розподілу й перерозподілу між регіонами, галузями народного господарства та окремими підприємствами накопичених на попередніх етапах суспільного виробництва матеріальних благ.

Поступове утвердження системи директивного планування обумовило централізацію існуючої кредитно-банківської системи, відсікання від неї елементів ринкового характеру (зокрема, вексельного та комерційного кредиту). Початок переоцінки ролі та місця кредитної системи в народному господарстві та її реорганізації поклала постанова ЦВК і РНК СРСР “Про принципи побудови кредитної системи” від 15 червня 1927 р. З метою досягнення необхідної єдності в роботі кредитних установ керівництво нею було доручено Держбанку СРСР, який став центральним оперативним органом кредитування. За НКФ було збережено загальне регулювання сфери кредиту. На Держбанк покладалася функція повсякденного контролю за діяльністю решти спеціальних банків. Постанова регламентувала існуючу конкуренцію між банками, а також кредитування організацій у декількох банках. Така “регламентація” різко зменшувала можливості господарського маневру та рівень самостійності господарюючих суб’єктів.

Незважаючи на ряд реорганізаційних заходів, проведених у 1927–1929 рр., існуюча кредитна система все ще не відповідала вимогам централізованого планування. У цьому зв’язку ЦВК і РНК СРСР 30 січня 1930 р. ухвалив постанову “Про кредитну реформу”. Її зміст полягав у забороні товарного (комерційного) кредиту, заміні його прямим банківським кредитом, у зосередженні короткострокового кредитування в Державному банку [14, т. 2, с.150–157]. Відповідно до постанови ЦВК і РНК СРСР “Про організацію спеціальних банків довгострокових вкладень” від 5 травня 1932 р., на основі раніше існуючих було створено чотири спеціальних банки (з фінансування капітальних вкладень): Сільгоспбанк СРСР – для фінансування соціалістичного землеробства; Промбанк СРСР – для фінансування капітального будівництва промисловості та електрогосподарства; Всекобанк – для фінансування капітального будівництва кооперації (у 1936 р. реорганізовано в Торгбанк СРСР); Цекомбанк СРСР – для фінансування комунального та житлового будівництва. Усі чотири банки були підпорядковані Наркомфінансу. В Україні ці банки відкрили свої республіканські контори з філіями. У результаті кредитної реформи Держбанк став недосяжним за всіма показниками для інших банківських установ. Вже на 1 жовтня 1931 р. його мережа нараховувала 25 702 оперативні одиниці (проти 588 одиниць на 1 жовтня 1929 р.), в Україні – відповідно, 396 і 70 одиниць [15, с. 304].

Концепція кредитної реформи була недостатньо глибоко пророблена як в теоретико-методологічному, так і в суто технічному аспектах, що призвело до перетворення банківського кредитування в безповоротне фінансування. У 1930 р. темпи зростання кредитних вкладень у СРСР набагато перевищували темпи зростання обсягів промислової продукції та роздрібного товарообороту. Таке реформування кредитного планування ставило під загрозу економічну безпеку країни. Спробою привести практику кредитування у відповідність з основоположними принципами організації кредитних відносин були постанови РНК СРСР 1931 р. “Про заходи поліпшення практики кредитної реформи”, яка вводила нові способи сплати рахунків та “Про зміну в системі кредиту-

вання, зміцнення кредитної роботи і забезпечення господарського розрахунку в усіх господарських органах” [16, т. 2, с. 265–269]. У результаті переходу від комерційного до прямого банківського кредитування в масштабах всього народного господарства, яке здійснювалося через Держбанк, було розв’язане найважливіше завдання кредитної реформи – створення необхідних умов для повної мобілізації вільних грошових ресурсів усіх ланок і секторів соціалістичної економіки. Досягнутий рівень прозорості у взаємовідносинах між одержавленою банківсько-кредитною системою та господарюючими суб’єктами максимально сприяв концентрації зазначених коштів і їх подальшому перерозподілі в інтересах соціалістичного будівництва, яке спрямовувалося й контролювалося партійно-державним апаратом.

Отже, внаслідок перманентного пристосування банківсько-кредитної системи до реалій соціально-економічного життя 30-х років ХХ ст., особливо до умов і завдань централізованого планування, в СРСР, в тому числі й Українській РСР була сформована банківсько-кредитна система радянського типу, тобто позбавлена вексельної та комерційної форми кредиту, з банківським кредитом, що перетворився на різновид планового фінансування. За її допомогою партійно-господарська номенклатура спромоглася за роки трьох перших п’ятирічок зосередити необхідні великі кредитні вкладення (разом з бюджетним фінансуванням) і забезпечити виконання таких скоригованих програмних завдань правлячої комуністичної партії, як форсована індустріалізація та суцільна колективізація. Радянська податкова реформа 1930-х років фактично ліквідувала систему оподаткування ринкового типу, замінивши її обов’язковими плановими платежами державних підприємств до державного бюджету [6, с. 232–234].

На цей час чітко окреслилася тенденція до перетворення бюджету шляхом акумуляції в централізованому фонді держави більшої частини грошових засобів на домінуючу ланку фінансової системи. Єдиний фінансовий план розглядався як свідомо накреслена програма дій, реалізація якої базувалася на усупільненні господарства, концентрації ресурсів на ключових напрямках, повному підпорядкуванні господарської діяльності окремих суб’єктів централізованому управлінню. У радянській економічній літературі було обґрунтовано принципи класовості та фіскалізму як основу формування та використання державних доходів, що суперечило теоретичним засадам побудови та розвитку фінансових систем, які виробила світова наука [17, с. 187–190].

Формування неринкової планової системи управління економікою означало утвердження адміністративних методів керівництва на основі жорсткого фінансового централізму. Економічні принципи та політичні установки єдиного господарського плану склались у відповідну державну систему організаційних і фінансово-економічних заходів, що була спрямована на розвиток базових галузей промисловості. Ця система реалізовувалася на двох рівнях: міжгалузевому (програма розвитку енергетики, розрахована на 10–15 років) та галузевому (програми перспективних робіт і наукових досліджень у рамках окремих галузей промисловості) [12, с. 21–22]. Розроблення плану ДЕЕЛРО та подальших планів партії щодо індустріалізації не передбачали фінансової та ресурсної автономії окремих регіонів. Така практика породила особливий напрям досліджень і гостру полеміку в пресі з питань фінансово-економічних відносин між центром і республіками. У партійній і науковій літературі розроблялися

положення, що в своїй єдності формували концепцію централізованого фінансового забезпечення розвитку народного господарства, побудови індустріального суспільства, утвердження соціалістичних виробничих відносин. Ця концепція включала нове трактування бюджету, податків, кредиту як інститутів, що координують, спрямовують, узгоджують, регулюють і контролюють діяльність господарських суб'єктів, відповідно до цілей держави, пріоритетів економічної політики, завдань п'ятирічних планів. Так, зміст кредитних відносин полягав у планомірно здійснюваній державою мобілізації тимчасово вільних коштів підприємств та організацій і наданні цих коштів на основі принципу повернення іншим підприємствам та організаціям для господарського використання. Ключове значення надавалося не прибутковості кредитування, а ефективному використанню грошових коштів, маневруванню резервами для оптимального забезпечення підприємств фінансовими засобами та створенню додаткових можливостей для розвитку народного господарства. Суттєвою перевагою радянської системи кредиту стало запровадження поряд з терміновістю та обов'язковим поверненням загального принципу цільового призначення. Плановий характер кредитування через державну банківську систему забезпечував дотримання пріоритетів економічного розвитку, його збалансованість і надавав можливості контролю, що сприяло зміцненню господарського розрахунку та посиленню так званого соціалістичного нагромадження. Таким чином, нагромадження як основа розширеного суспільного відтворення та капіталовкладення як форма забезпечення відновлення основних фондів і розширення виробництва в централізовано-плановій економіці відбувалися за прямої участі державних фінансів.

Модель фінансової системи, яка сформувалася в середині ХХ ст., базувалася на принципі фінансового централізму, що реалізувався через визначальну роль державного бюджету та не передбачав функціонування фінансового ринку. У післявоєнний період фінансово-кредитний механізм радянського типу відроджувався в Україні як складова частина радянської фінансової системи. Цей факт обумовив, з одного боку, швидкі темпи його відбудови на основі прямої та непрямої допомоги союзного центру, а з іншого – продовження практики концентрації переважної частини функцій і ресурсів фінансово-кредитної системи в тому самому центрі. Наприкінці війни та в роки першої післявоєнної п'ятирічки така практика себе виправдовувала, але в подальшому звуження фінансових і господарських прав союзних республік стало негативно позначатися на їх соціально-економічному розвитку. В результаті упорядкування фінансового господарства підприємств і господарських органів промислових міністерств була зміцнена платіжна дисципліна в господарстві та ліквідована взаємна заборгованість, а також припинено інфляційний розвиток економіки завдяки грошовій реформі 1947 р.

Проте характерною рисою практики управління радянською централізованою економікою залишилася недостатня увага до фінансових аспектів відтворювального процесу. Це зумовило поступове накопичення істотної незбалансованості між окремими видами ресурсів, насамперед, між матеріальними та фінансовими, а також створювало потенціал майбутніх кризових явищ в економіці. Усвідомлення того факту, що грошово-фінансова сфера має істотний вплив на економічну систему, що їй належить визначна роль у забезпеченні господарського розвитку, було однією з причин, які спо-

нукали радянське керівництво до перегляду економічної доктрини та спроб реформування системи управління народним господарством наприкінці 1950-х і в середині 1960-х років.

Водночас у межах централізованої адміністративно-розподільчої моделі господарювання відтворювались і зміцнювались ринкові за своєю природою інститути грошового обігу та товарного виробництва. Цьому сприяли такі заходи держави: зменшення оподаткування присадибних ділянок, зниження обов'язкових поставок сільськогосподарських продуктів державі, списання боргів колгоспів, дозвіл приватної торгівлі сільськогосподарською продукцією на базарі тощо. У результаті скасування карткової системи розподілу споживчих товарів (грошова реформа 1947 р.) і перегляду оптових цін (реформа оптових цін 1948–1949 рр. та їх зміни у 1950–1955 рр.) було створено умови для забезпечення рентабельної роботи промисловості у масштабі цілих галузей. Отже, в умовах державного регулювання процесу ціноутворення все-таки посилювалася орієнтація на дотримання самоокупності виробництва як основи нормального відтворення, подолання негативної практики повної мобілізації коштів з наступним їх розподілом без урахування фінансово-господарських результатів діяльності підприємства.

У 1956 р. у Міністерстві фінансів УРСР було утворено Контрольно-ревізійне управління, якому підпорядковувався контрольно-ревізійний апарат в областях і містах. До його функцій входило здійснення контролю за виконанням, правильним і економічним витрачанням бюджетних і власних коштів установами, а також проведення ревізій і перевірок фінансово-господарської діяльності підприємств і організацій союзного підпорядкування за окремими дорученнями Контрольно-ревізійного управління Міністерства фінансів СРСР. На часткову децентралізацію та демократизацію управління народним господарством шляхом створення раднаргоспів була спрямована реформа управління народним господарством (1957 р.). У період її проведення особлива увага приділялася проблемам фінансового планування, регулювання фінансових ресурсів, перерозподілу частини прибутку та надлишків оборотних коштів підприємств, забезпечення виконання фінансових планів і створення фінансових резервів. Важливе значення надавалося кредитним підоймам розвитку промисловості та сільського господарства, ролі фінансів у підвищенні економічної ефективності виробництва та підвищенні рентабельності підприємств [7, с. 447]. Фінансово-кредитні інструменти розглядались як потужний арсенал засобів прискорення темпів технічного прогресу.

У ході теоретичної дискусії 1956–1958 рр. і після неї сформувалися декілька концепцій причинної обумовленості товарно-грошових відносин, але всі вони наполягали на нетоварному характері продукції державного сектору, що суттєво стримувало розробку проблем фінансових відносин між державою та господарюючими суб'єктами. Окремі положення, сформульовані в ході дискусії, та загальне спрямування на розвиток економічних підойм управління народним господарством і розширення самостійності господарюючих суб'єктів отримали втілення у постанові вересневого (1965 р.) пленуму ЦК КПРС “Про поліпшення управління промисловістю, удосконалення планування та посилення економічного стимулювання промислового виробництва” [14, С. 493–498]. У партійно-державних документах стверджувалися досить прогресивні

для того часу концептуальні ідеї реформи, такі як гармонійне поєднання економічних і адміністративних методів управління (за превалювання перших над другими), оптимальне поєднання його галузевого і територіального принципів, а також централізованого планового керівництва економікою та оперативного-господарської самостійності підприємств, зміцнення господарського розрахунку тощо. Водночас першочерговим наслідком цього переходу стало перетворення союзних республік із суб'єктів у об'єкти господарського процесу [8, с. 334].

З усуненням зі сфери управління та планування союзних республік як самостійних фігур важливим питанням успішного проведення та завершення реформ стало досягнення оптимального поєднання відновлюваного централізованого планового керівництва з розширенням прав і господарської самостійності підприємств. На жаль, суттєвого розширення ні першого, ні другого досягти не вдалося, зокрема, через затверджене Радою Міністрів СРСР 4 жовтня 1965 р. “Положення про соціалістичне державне виробниче підприємство”, в якому було чітко прописано, що підприємство “здійснює силами свого колективу під керівництвом вищого органу виробничо-господарську діяльність... згідно з народногосподарським планом” [16, т. 5, с. 691]. Решту (господарський розрахунок, самостійний баланс, юридичну особу, тобто атрибути самодостатньої діяльності) на практиці не було реалізовано.

Через непослідовне впровадження заходів реформи, відсутність відпрацьованої системи матеріально-технічного постачання, невідповідність існуючої системи цін новим умовам господарювання, необґрунтоване вилучення в бюджет прибутку тощо, підприємства ряду галузей, які були переведені на нову систему, мали показники нижчі, ніж показники промисловості в цілому. У цьому зв'язку ортодокси стверджували, що потенціал реформи вичерпався. На захист головних принципів реформи став особисто Голова Ради Міністрів СРСР О. Косигін. Проте організаційно-економічні резерви, винайдені та задіяні за допомогою господарської реформи, були вичерпані в основному в роки восьмої п'ятирічки. Поступово деградуюча система галузевого управління намагалася їх активізувати в будь-який спосіб у наступних п'ятирічках. З цією метою реанімувалися ідеї, підходи, методи дієвої системи планування та управління, провадилися різноманітні економічні експерименти тощо, але без особливого успіху. Незважаючи на всі ці заходи, економіка СРСР, у тому числі й Української РСР, продовжувала рухатися екстенсивним шляхом. Структура народного господарства зберігала затратний характер. Виробництво не сприймало науково-технічних досягнень, не виконувалися плани із зростання продуктивності праці, національного доходу.

У другій половині 1960-х років у центрі уваги опинилися питання фінансових відносин держави та підприємств, що було обумовлено необхідністю наукового забезпечення господарської реформи. Теоретичне розроблення співвідношення планових і ринкових категорій в українській фінансовій літературі було переведено в площину обґрунтування показників собівартості, прибутку, ціни, рентабельності: “Для того, щоб підприємства забезпечували розширення виробництва та брали участь в утворенні централізованого грошового фонду, який необхідний для задоволення загальнодержавних потреб та особистих потреб трудящих, – зазначав П. Верба, – вони повинні за рахунок своїх доходів покривати не тільки витрати на виробництво і реалізацію про-

дукції, але й створювати прибуток” [18, т. 3, ч. 2, с. 584]. Водночас болючі питання, пов’язані з укоріненням неринкових фінансових інститутів та їхнім негативним впливом на економіку (формування затратної структури економіки, її несприйнятливості до НТП; зниження продуктивності праці та темпів зростання національного доходу; заміна економічної мотивації до підвищення ефективності виробництва адміністративними підйомами управління), залишалися поза межами наукових досліджень. Ключовими інструментами системи фінансового забезпечення виробництва слугували централізований розподіл коштів і ресурсів для реалізації директивних завдань, дотації, списання боргів, зрівнялівка в оплаті праці, “вибивання” матеріально-технічних фондів і формування понаднормових запасів, як засоби протидії тотальному дефіциту, прямі бартерні угоди між підприємствами тощо.

Водночас проведення господарської реформи посилило роль вартісних показників і регуляторів у економіці, поставивши питання фінансової самоокупності та господарської самостійності підприємств у практичну площину. Отже, передбачалося вдосконалення використання механізму дії закону вартості у напрямі посилення його впливу на процес розвитку продуктивних сил через колективні та особисті матеріальні інтереси. При цьому в економічній літературі в цілому і у працях, присвячених фінансовим аспектам розвитку народного господарства, зокрема закріпилося положення про несамостійну, підпорядковану роль закону вартості та грошово-фінансових відносин у планово-централізованій економіці. Більшість публікацій у наукових виданнях була присвячена питанням вдосконалення фінансових механізмів діяльності державних підприємств, розширення й ускладнення фінансових відносин, формування погляду на них як на розподільну категорію, що невідривно пов’язана з кругообігом виробничих фондів.

Хоча здійснення централізованого безпосереднього керівництва народним господарством обумовлювало його директивний, адміністративний характер, у працях вчених-економістів України цього періоду дедалі більше наголошувалося на ролі таких інструментів розвитку економіки, як господарський розрахунок, гроші, ціна, собівартість, прибуток, торгівля, кредит, фінанси. При цьому розроблялися конкретні шляхи та методи використання грошово-кредитних і фінансових підойм у господарському будівництві. Визначення ролі вартісних показників і фінансових інструментів у механізмі господарювання було істотним кроком у розробці науково-практичних основ політики фінансово-кредитного регулювання та фінансового управління економічним розвитком.

Проте на практиці, незважаючи на всі реформістські організаційно-економічні заходи, економіка СРСР, в тому числі й Української РСР, залишалася на траєкторії екстенсивного розвитку, без широкого застосування у виробництві науково-технічних досягнень, без виконання планових показників зростання продуктивності праці, національного доходу, консервуючи таким чином на довгі роки затратний характер структури народного господарства. У такій ситуації організаційно-економічні резерви, акумульовані та застосовані у господарській практиці, за результатами реформування були вичерпані у роки восьмої п’ятирічки. При цьому не дали жодних позитивних результатів і намагання виправити ситуацію у наступних п’ятирічках, незважаючи на

активне реанімування ідей, підходів і методів дієвої системи планування й управління, запровадження різноманітних економічних експериментів тощо.

Якісно нові стратегічні підходи щодо оздоровлення економіки було запропоновано квітневим Пленумом ЦК КПРС (1985 р.). За результатами зібрання, було оприлюднено концепцію докорінної перебудови економіки та розвитку суспільства на засадах демократії та гласності. При цьому темпи соціально-економічного розвитку української економіки пов'язували з темпами приросту доходів і нагромаджень, розбудовою високоефективного ринкового господарства на принципах формування оптимальних і збалансованих обсягів і структури ресурсного потенціалу та потреб.

Важливою складовою господарського реформування стала перебудова фінансово-кредитного механізму, через заміну прямого управління та оперативного втручання в економічні процеси практикою регулювання на основі управління грошовими потоками. Таким чином, довгострокові програми та народногосподарські п'ятирічні плани радянська держава реалізовувала через регулювання процесів утворення та використання грошових фондів суб'єктами господарювання, використовуючи всю сукупність форм і методів організації фінансових відносин. Водночас централізований розподіл і перерозподіл національного доходу між економічними регіонами та республіками, галузями народного господарства, виробничою і невиробничою сферами відбувався за допомогою Державного бюджету СРСР, що акумулював та перерозподіляв вирішальну частину фінансових ресурсів країни.

Таким чином, у результаті поширеного утвердження галузевого принципу управління в 1965–1990 рр. відбулися істотні зміни у структурі витрат Державного бюджету СРСР [8, с. 335–337]. У структурі останніх переважну частину становили загальнодержавні витрати, напрями та забезпеченість яких визначалися союзним центром без будь-яких консультацій з республіканським керівництвом, за обґрунтування необхідності фінансового забезпечення розвитку провідних наукомістких галузей, реалізації цільових науково-технічних і соціальних програм. Проте у повному обсязі фінансувалися лише ті галузі, які пов'язані з військово-промисловим комплексом, а інші були постійно недофінансовані. Таким чином, саме концентрація фінансових ресурсів у руках центру унеможливила структурну перебудову економіки та фактично законсервувала технологічне відставання СРСР від західних країн, особливо у галузях цивільного призначення.

Перспективи економічного розвитку могли з'явитися лише за умови диверсифікації джерел фінансування, тобто переходу від фінансового централізму та відповідної моделі фінансового управління до включення ринкових інститутів і механізмів інвестування, зокрема системи фондового ринку. Водночас сформована історична траєкторія розвитку фінансової системи несла в собі загрози, що повною мірою виявилися вже в перші роки державної незалежності України [19, с. 195–198]. Господарська реформа 1960-х років і наступні економічні перетворення та спроби перебудови системи управління не вберегли союзну державу від поглиблення суспільно-економічної кризи, втрати провідних позицій у світі та розпаду. Основною причиною поразки реформ у сфері фінансового управління другої половини 60–80-х років XX ст. було збереження та посилення адміністративного характеру централізованого планового керівництва

при максимальному скороченні повноважень союзних республік і мінімальному розширенні прав і господарської самостійності підприємств. Це, зрештою, блокувало впровадження повного госпрозрахунку та різноманітних ринкових регуляторів, в тому числі в фінансово-кредитній сфері.

Висновки. Можливості успішних економічних перетворень суттєво залежать від поточного стану національного господарства та інституційної спроможності держави. Державні фінанси мають значний потенціал щодо регулювання економіки та трансформації суспільства. За сучасних умов, коли рушійною силою інституційних реформ визнано фіскальну консолідацію, набуває значення вивчення позитивних і негативних аспектів історичного досвіду практики фінансового управління в умовах жорсткого централізму.

Встановлено, що фінансовий централізм як основний принцип побудови та функціонування системи державних фінансів у неринковій економічній моделі забезпечував поєднання передбачення можливостей економічного розвитку із зазначенням тих шляхів, якими він має йти відповідно до політико-економічної стратегії держави. Модернізація моделі економічного розвитку, яка базувалася на мобілізаційних методах залучення фінансових ресурсів і домінуючій ролі централізованих грошових фондів, здійснювалася в ході економічних реформ останньої третини 1940-х, кінця 1950-х, середини 1960-х і 1980-х років. Проте ані кредитна та грошова реформи, ані реформа управління та господарська реформа, розширення економічної самостійності підприємств не спроможні були подолати ряд системних вад механізму фінансового управління централізованою економікою, обумовлених об'єктивним відставанням процесів державного планування, тотального розподілу та перерозподілу ресурсів від стрімкого розвитку і зміни структури суспільних потреб.

Сучасна економіка України має значно більші інституційні можливості для розширення вибору інструментів фінансування бюджетного дефіциту, проведення бюджетно-податкової політики в комплексі з борговою та грошово-кредитною, використання потенціалу місцевих фінансів і диверсифікації доходів бюджету. Напрями врахування перспективних елементів набутого історичного досвіду в сучасних умовах визначаються доведеною ефективністю консолідації державних фінансів з метою реалізації суспільно значущих і пріоритетних проектів, фінансового забезпечення науково-технічної модернізації та прогресивних змін у структурі виробництва й експорту.

З урахуванням позитивного та негативного досвіду фінансового управління вітчизняною економікою, головним завданням програм фіскальної консолідації має бути підвищення стійкості державних фінансів (подолання диспропорцій у сфері державних фінансів, зміцнення державних банків, обмеження квазіфіскальних операцій, покращення фінансового стану державних цільових фондів, а також державних нефінансових корпорацій). Особливого значення набувають питання раціоналізації фінансування бюджету (обмеження дефіциту бюджету лише видатками на інвестиційну діяльність), покращення структури фінансування бюджету, посилення цільового використання ресурсу, залученого для фінансування фіскального дефіциту. До пріоритетних напрямів здійснення фіскальної консолідації належать обмеження дефіциту сектору загального державного управління, а також зменшення обсягів державного боргу і

вдосконалення його структури, посилення позитивного впливу фіскальної консолідації на економічний і соціальний розвиток України.

Список використаних джерел

1. Єфименко Т.І. Фіскальні реформи та сталий розвиток в Україні. *Фінанси України*. 2016. № 3. С. 7–14.
2. Єфименко Т.І. Концептуальні засади подальшого розвитку системи управління державними фінансами. *Економіка України*. 2017. № 3. С. 3–19.
3. Кудряшов В.П. Рекомендації МВФ з питань фіскальної політики та їх урахування в Україні. *Економіка України*. 2016. № 10. С. 3–19.
4. Уманський І.І. Стійкість державних фінансів в умовах євроінтеграційних процесів. *Фінанси України*. 2015. № 1. С. 9–28.
5. Модернізація фінансової системи України в процесі євроінтеграції: у 2 т. Київ: ДННУ “Академія фінансового управління”, 2014.
6. Голубка С.М. Інституціоналізація фінансового господарства України (історична ретроспектива). Київ: ДННУ “Академія фінансового управління”, 2013. 453 с.
7. Небрат В.В. Еволюція теорії державних фінансів в Україні: монографія / НАН України, ДУ “Ін-т екон. та прогнозув. НАН України”. Київ, 2013. 584 с.
8. Ретроспектива ринкових перетворень в Україні: сучасний дискурс / НАН України, ДУ “Ін-т екон. та прогнозув. НАН України”. Київ, 2010. 760 с.
9. Мітіліно М.І. Основи фінансової науки. Харків: Державне вид-во України, 1929. 395 с.
10. Арсон С., Дубенський Я. Хозяйственная политика Советской власти. Харьков: Пролетарий, 1929. 167 с.
11. Миронов Б. Единый финансовый план. *Хозяйство Украины*. 1928. № 8–9. С. 217–226.
12. Богомолова Е.В., Макашева Н.А. Управление советской экономикой в 20-е годы: опыт регулирования и самоорганизации. Москва: ИНИОН РАН, 1993. 154 с.
13. Небрат В., Горін Н. Дослідження фінансових механізмів радянської індустріалізації в українській економічній літературі. *Галицький економічний вісник*. 2012. № 4 (37). С. 112–123.
14. КІРС в резолюціях і рішеннях з'їздів, конференцій і пленумів ЦК. Київ: Політвидав України, 1981–1985. Т. 8–13.
15. Народное хозяйство СССР. 1922–1982: Юбил. стат. ежегодник. Москва: Финансы и статистика, 1991. 624 с.
16. Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам: сб. документов. В 14 т. Москва: Политиздат, 1971–1975.
17. Небрат В.В. Теоретичні аспекти становлення державних фінансів. *Світ фінансів*. 2013. № 1. С. 185–194.
18. Юрій С.І., Львовчкін С.В., Федосов В.М., Юхименко П.І. Фінансова думка України: у 3 т. Київ: Кондор, 2010. Хрестоматія. Т. 3. Ч. 2. 734 с.
19. Корніяка О.В. Фондовий ринок як чинник розвитку великого бізнесу в Україні (90-ті роки ХХ – початок ХХІ ст.). *Історія народного господарства та економічної думки України*. 2016. Вип. 49. С. 174–186.

Отримано 19.05.17

References

1. Iefymenko, T.I. (2016). Fiscal reforms and sustainable development in Ukraine. *Finansy Ukrainy [Finance of Ukraine]*, 3, 7-14 [in Ukrainian]
2. Iefymenko, T.I. (2017). Conceptual foundations for the further development of the public finance management system. *Ekonomika Ukrainy [Economy of Ukraine]*, 3, 3-19 [in Ukrainian]

3. Kudryashov, V.P. (2016). IMF Recommendations on fiscal policy and their accountability in Ukraine. *Ekonomika Ukrainy [Economy of Ukraine]*, 10, 3-19 [in Ukrainian]
4. Umanskyi, I.I. (2015). Sustainability of public finances in the context of European integration processes. *Finansy Ukrainy [Finance of Ukraine]*, 1, 9-28 [in Ukrainian]
5. Modernization of the financial system of Ukraine in the process of European integration: in 2 Vol. (2014). Kyiv: Academy of Financial Management [in Ukrainian]
6. Holubka, S.M. (2013). Institutionalization of the financial economy of Ukraine (historical retrospective). Kyiv: Academy of Financial Management [in Ukrainian]
7. Nebrat, V.V. (2013). Evolution of the public finance theory in Ukraine. Kyiv [in Ukrainian]
8. Retrospective of market transformations in Ukraine: modern discourse. (2010). Kyiv [in Ukrainian]
9. Mitilino, M.I. (1929). Fundamentals of Financial Science. Kharkiv: Derzhavne vyd-vo Ukrainy [in Ukrainian]
10. Arson, S., Dubenskii, Ya. (1929). Economic policy of Soviet power. Kharkov: Proletarii [in Ukrainian]
11. Mironov, B. (1928). Unified financial plan. *Khozyaistvo Ukrainy [Economy of Ukraine]*, 8-9, 217-226 [in Russian]
12. Bogomolova, E.V., Makasheva, N.A. (1993). Management of the Soviet economy in the 1920s: experience in regulation and self-organization. Moscow: INION RAN [in Russian]
13. Nebrat, V., Gorin, N. (2012). The research of financial mechanisms of soviet industrialization in Ukrainian economic literature. *Galytskyi ekonomichnyi visnyk [Galician Economic Bulletin]*, 4 (37), 112-123 [in Ukrainian]
14. CPSU in resolutions and meetings, conferences and plenums of the Central Committee. (1981–1985). Kyiv: Politvydav Ukrainy, 8-13 [in Ukrainian]
15. The national economy of the USSR. 1922-1982: The Jubilee. Stat. Yearbook. (1991). Moscow: Finansy i statistika [in Russian]
16. Decisions of the party and government on economic issues. In 14 Vol. (1971–1975). Moscow: Politizdat [in Russian]
17. Nebrat, V.V. (2013). Theoretical aspects of state finances forming. *Svit finansiv [World of finance]*, 1, 185-194 [in Ukrainian]
18. Yurii, S.I., Lovochkin, S.V., Fedosov, V.M., Yukhimenko, P.I. (2010). Financial thought of Ukraine: in 3 Vol. Kyiv: Kondor, Khrestomatiiia, 3, 2 [in Ukrainian]
19. Korniiaka, O.V. (2016). Stock market as a factor for the development of large business in Ukraine (90th of the 20th – beginning of the 21st century). *Istoriia narodnoho hospodarstva ta ekonomichnoi dumky Ukrainy [History of Economics and Economic Thought of Ukraine]*, 49, 174-186 [in Ukrainian]

Received on 19.05.17

Цыба Р.П., директор Департамента по финансово-экономическим вопросам, бухгалтерского учета и финансовой отчетности, Министерство финансов Украины, ул. М. Грушевского, 12/2, Киев, 01008, e-mail: anatonl_2015@i.ua

УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ КАК СРЕДСТВО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ (ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ 1920–1980-Х ГОДОВ)

Охарактеризован процесс изменения механизма финансового управления экономикой в условиях планово-административной системы. Раскрыт вклад украинских ученых-экономистов в разработку теоретических основ государственной финансовой политики. Предложены направления использования отечественного исторического опыта реформирования системы финансового управления.

Ключевые слова: финансовое управление, реформирование, теоретические основы финансовой политики государства, исторический опыт, социально-экономические преобразования, планово-административная система.

Tsyba R.P., director, Department of the financial and economic matters, accounting and financial reporting, Ministry of Finance of Ukraine, 12/2, M. Hrushevskoho Str., Kyiv, 01008, Ukraine, e-mail: anatol_2015@i.ua

MANAGEMENT OF THE STATE FINANCE AS THE TOOL OF SOCIO-ECONOMIC TRANSFORMATIONS (HISTORICAL EXPERIENCE OF 1920–1980)

The article outlines a number of large-scale and priority tasks faced by the Ukrainian economy and society today that not only necessitate search of the financial resources for their implementation, but also require reconstruction of the state financial system as such. It is substantiated that the fiscal stability achievements based on consolidation of the state finance, improvement of efficiency of the budget preparation and fulfillment, determination of the priority directions and development of the relevant mechanisms of expense coverage, changes in the fiscal system of Ukraine based on the UNO-approved Sustainable Development Goals and Accountability Framework for the Post-2015 Development Agenda combines the problems and the means of their resolution. Focusing on the key points of the home historical experience, in particular, the advantages and disadvantages associated with the forms and methods of financial management in the Soviet economy of 1930-1960' the use of which has made it possible to resolve the strategic problems of development of the industrial technological fundamentals, victory in the World War II and country restoration the after the war may contribute to the success. It is determined that in the conditions of the statehood nature change, the formation of the centralized management system, the state finance should have become the means of accumulation and redistribution of the economic resources in the first place. It is specified that the taxes had been the tool to collect the monetary funds for the needs of the country as the form of implementation of the proletarian dictatorship, as well as the means of class struggle and socialistic transformation of the society, in other words, it is a consolidation of the new socialistic relations. The state expenses had been the form of financial support of the socialized national economy sector development. The article describes transformation of the fundamental categories contents of the financial theory in the period of the administrative-command management system establishment generally reflected in the politico-economic definition of the state budget as the plan of the state expenses and revenues aggregating the annual development prospects of the separate branches of the national economy, encompassing all of the resources gained by the country. The attention is devoted to the additional means of attraction of the people's savings for the economic development needs that should have been the state loan. The summary reinforces that the entire system of financial relations had been governed by the single goal of revolutionary reconstruction of the country as well as the implementation of the socio-economic transformations.

Keywords: financial management, reform, theoretical foundations of state financial policy, historical experience, socio-economic transformations, planning and administrative system.