

Гончаренко Марина Василівна,

*к. держ. упр., доц., доцент кафедри економічної теорії та фінансів,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

ORCID 0000-0001-7249-9734

УДК 352.07: 336.1

doi: 10.34213/ap.20.01.04

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ТА ФУНКЦІЙ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ

Розглянуто наукові уявлення про фінансове забезпечення публічного інтересу та систематизації основних теоретичних підходів до визначення сутності та функцій публічних фінансів. Проаналізовано історичний аспект розвитку розуміння змісту публічних фінансів, основою якого є необхідність забезпечення функцій держави та задоволення публічного інтересу. Розглянуто відмінності між публічними та приватними фінансами, а також окремі підходи до структуризації публічних фінансів і співвідношення понять “публічні” та “державні” фінанси. На основі виділення розподільної, контрольної та соціальної функції доведено важливу роль публічних фінансів у соціально-економічному розвитку суспільства.

Ключові слова: публічні фінанси, публічний інтерес, державні фінанси, місцеві фінанси, функції публічних фінансів.

Постановка проблеми. Фінанси є важливим економічним інструментом державного регулювання процесів розширеного відтворення, розподілу і перерозподілу валового внутрішнього продукту. Використовуючи їх, держава може активно впливати на економічний і соціальний розвиток країни як у позитивному, так і в негативному плані. Будучи об’єктивними за своєю суттю, фінанси значною мірою залежать від суб’єктивних дій політичних сил, що перебувають при владі.

Нині в Україні у сфері публічних фінансів концентруються найгостріші проблеми економічного і соціального життя держави, серед яких недотримання принципів справедливого оподаткування, неефективність публічних видатків, розбалансованість бюджету, бюджетний дефіцит і державний борг, недостатність обсягу місцевих фінансів для виконання повноважень місцевого самоврядування, проблеми міжбюджетних відносин тощо. Для того, щоб публічні фінанси стали ефективним інструментом держави і приносили максимальну користь суспільству, важливо у повній мірі усвідомлювати їх природу, сутність та функції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Відсутність загальноприйнятого трактування публічності серед науковців у сферах державного управління, права, соціології, невизначеність щодо розуміння сутності публічних інтересів ускладнює теоретичне визначення категорії “публічні фінанси”. Найчастіше в економічній літературі публічні фінанси розглядаються як інструмент розподілу й перерозподілу ВВП і національного доходу, знаряддя контролю за утворенням і використанням фондів грошових коштів держави, інших інститутів публічної влади.

Вагомий внесок у дослідження сутності та ролі публічних фінансів, їх місця у фінансовій системі країни зробили такі науковці, як Ш. Бланкарт, О. Василик, І. Волохова, П. Годме, М. Карлін, О. Кириленко, С. Корецька, В. Кравченко, А. Нечай, І. Розпугенко, В. Федосов, С. Юрій та ін. Однак з розвитком

© Гончаренко М. В., 2020

суспільства традиційне розуміння публічних фінансів змінюється, в сучасних умовах публічні фінанси набувають нових рис, їх сутність і функції постійно розвиваються. З огляду на це поглиблення розуміння цього поняття у жодному разі не втрачає своєї актуальності й потребує подальшого дослідження.

Мета статті полягає в узагальненні наукових уявлень про фінансове забезпечення публічного інтересу та систематизації основних теоретичних підходів до визначення сутності та функцій публічних фінансів.

Виклад основного матеріалу. Цивілізоване суспільство не може існувати без відтворювального процесу, виробничу інфраструктуру якого складають промислові та сільськогосподарські підприємства, інші суб'єкти господарювання. Поза її межами знаходиться вторинний капітал, фінансові ринки, тобто сукупність грошових відносин і грошових ресурсів.

Після появи держави поза виробничою сферою виникають фінансові відносини, метою яких є формування грошових фондів, необхідних для існування публічних органів і фінансування покладених на них функцій.

Дійсно, будь-яка держава або орган місцевого самоврядування утворюють і підтримують на своїй території правопорядок, охороняють свою незалежність, суверенітет, сприяють фізичному, духовному і матеріальному добробуту населення. Жодне суспільство не може існувати без постійного відтворення їжі, одягу, житла, соціальної сфери. З постійним зростанням кількості населення землі, урбанізацією, загостренням внутрішніх та зовнішніх протиріч відтворення є безумовною можливістю виживання людства. Сьогодні в демократичних економічно розвинених країнах на перше місце серед державних пріоритетів виходять соціальна політика, підтримка миру і правопорядку, розв'язання глобальних проблем (екологія, демографічна ситуація тощо). Усі ці завдання покладаються на органи влади, для безперерйного функціонування яких необхідні матеріальні засоби, які в умовах об'єктивно існуючого закону вартості мають грошовий характер, тобто для виконання функцій державі і муніципальним органам потрібні кошти.

Управління публічними фінансами є головним напрямком діяльності будь-якої держави у будь-який період її історичного розвитку. Ще в роботах давньоримських мислителів для відмежування публічних відносин від приватних використовували таку категорію, як інтерес. Держава і місцеві органи були зацікавлені в тому, щоб члени суспільства підтримували їхній фінансовий інтерес – задоволення потреб на їх функціонування, без чого неможливо підтримувати правопорядок на всій території держави, забезпечувати оборону країни, надавати послуги у сферах охорони здоров'я, освіти, культури, утримувати апарат управління тощо. Доходи суспільства перерозподілялися, природно, на користь держави, оскільки вона потрібна всім. Держава розвивається, виконуючи ті функції, які необхідні суспільству. Іноді здається, що без якого-небудь державного чи суспільного інституту можна й обійтися, бо він дорогий, але без нього суспільство понесе більше збитків [3].

Саме поняття “публічність” походить від латинського терміна “publicus” – “суспільний” (“не приватний”) [5], належний усім людям взагалі, гласний, відкритий, спільний. Досліджуючи категорії “публічність” та “публічний”, А. Нечай виділяє певні їх ознаки як економічного, так і правового характеру. До правових ознак “публічності” в суспільних явищах він відносить право власності на об'єкт дослідження (державна власність або власність комуні) та мету використання об'єкта дослідження (чи використовується він в інтересах всього людства, всієї держави, всієї нації, всієї комуні, або усього об'єднання людей, що створено не за класовим принципом) [8].

Загальнодержавні і муніципальні потреби усвідомлюються суспільством, створюють публічний інтерес у формуванні, розподілі і використанні централізованих і децентралізованих фондів коштів, тобто у галузі фінансів. Але публічний фінансовий інтерес не може виражатися окремо кожним громадянином, він знаходить своє відбиття у вигляді державної волі, у вигляді закону (нормативно-правового акта) і стає метою діяльності держави і органів місцевого самоврядування. Фінансовий інтерес повинен опосередковуватися в праві. Об'єктивований правом фінансовий інтерес визначає зміст фінансово-правових норм і властивий їм загальнообов'язковий характер [3, с. 27].

Найбільш точним, на нашу думку, є таке визначення публічного інтересу - спільні інтереси, які можна розглядати як узагальнення особистих, групових інтересів, без задоволення й реалізації яких неможливо, з одного боку, реалізувати приватні інтереси осіб, з другого – забезпечити цілісність, стабільність і нормальний розвиток організацій, держав, націй, соціальних прошарків і суспільств у цілому [10].

Розглянемо історичний аспект розвитку категорії “публічні фінанси”. Так, дореволюційний фінансист, професор Санкт-Петербурзького університету В. Лебедев вважав, що без фінансів держава обійтись не може, ними обумовлюється політичне зростання держави, рух історії, бо багато політичних змін відбулося через фінанси, і, можливо, політична карта кожної держави була б іншою, якщо б не переживала вона фінансових криз [7]. У його підручнику “Фінансове право” (виданий у 1882–1885 рр.) подається така трактовка фінансів: “...під фінансами слід розуміти не тільки державні доходи або гроші, але взагалі всі матеріальні або особисті кошти, які державна чи громадська влада має в своєму розпорядженні для задоволення потреб суспільства” [7].

За часів дореволюційної Росії в економічній та юридичній літературі терміни “публічні фінанси”, “суспільні фінанси” й “державні фінанси” використовувалися як синоніми, а “публічне”, “приватне” й “державне” не мало чіткого розмежування [1].

Після революції 1917 р. все “публічне” фактично стало ототожнюватися з “державним”, внаслідок чого термін “державне” повністю замінив собою термін “публічне”. Водночас зарубіжні автори ХХ ст. використовували у своїх роботах терміни “публічні фінанси” (public finance), який перекладався на українську і російську мови як “державні фінанси” заради відповідності термінології, що використовувалася в економічній та юридичній літературі, а також у нормативно-правових документах. Прикладом такої трансформації термінів при їх перекладі є робота відомого класика фінансового права, французького вченого П. Годме [2], в якій мовою оригіналу вживався термін “публічні фінанси”, а при перекладі був замінений прийнятним для фахівців СРСР терміном “державні фінанси”.

Надаючи визначення поняття “публічні фінанси” у своїй роботі П. Годме відносить до них державні та місцеві фінанси та відмічає таке: “Поняття публічних фінансів досить складне. ... Відмітимо, що предметом фінансового права є публічні фінанси на відміну від приватних, які є предметом вивчення інших наук. До приватних фінансів відносяться такі цінності, як гроші, грошові зобов'язання і таке інше, які належать окремим особам або приватним об'єднанням. У більш загальній формі можна стверджувати, що це майно, розпорядження яким здійснюється нормами приватного (цивільного) права. Без сумніву, між публічними та приватними фінансами є деякі риси схожості. І в тій, і в іншій сфері виникають аналогічні проблеми: наприклад, встановлення бюджету, обмеження видатків, звичайні та екстраординарні

кошти, контроль, звітність, касові операції. Іноді здається доцільним допускати деяку аналогію проблем публічних фінансів та проблем приватних фінансів з метою їх кращого та легшого вирішення. Але при цьому ні в якому разі не можна забувати про фундаментальну різницю між публічними та приватними фінансами. Основна різниця між ними обумовлена тим фактом, що стан і динаміка приватних фінансів залежить від законів ринкової економіки... Стан же й динаміка державних фінансів визначаються рішеннями держави і діями публічної влади” [2].

П. Годме чітко проводить межу між публічними і приватними фінансами:

1) держава забезпечує свої потреби в примусовому порядку, а по відношенню до держави примусового виконання ніхто не застосовує;

2) державні фінанси пов'язані із грошовою системою, якою так чи інакше керує держава, але ця система ніяк не залежить від волі приватних власників, які розпоряджаються своїми фінансами;

3) приватні фінанси зорієнтовані на одержання особистих прибутків. Державні фінанси, навпаки, витрачаються на здійснення публічного інтересу;

4) розміри державних фінансів набагато більші, ніж розміри приватних, якими розпоряджаються окремі особи. П. Годме говорить, що таких відмінностей досить, щоб розглядати фінансове право як самостійну науку, яка, не дивлячись на свій зв'язок із приватними фінансами, чітко відмежовується від останніх [2].

А. Нечай у своєму дослідженні трактує публічні фінанси як суспільні відносини, що пов'язані із задоволенням усіх видів публічного інтересу та які виникають у процесі утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання фондів коштів держави, місцевого самоврядування та фондів коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, незалежно від форми власності таких фондів. Публічні фінанси регулюються шляхом встановлення владних приписів держави або органів місцевого самоврядування щодо утворення, розподілу (перерозподілу) та використання зазначених фондів коштів, а також щодо контролю за цими процесами [8].

Спільний інтерес, на захист якого спрямовані публічні фінанси, може бути вираженим як у державній політиці, так і в діяльності органів місцевого самоврядування. У першому випадку йдеться про державні фінанси, у другому – про місцеві (муніципальні). Державні фінанси в сукупності з місцевими (муніципальним) та іншими публічними фондами утворюють публічні фінанси [8]. Однак, на нашу думку, не можна цілком погодитися з автором, що поняття “державний”, “суспільний”, “публічний”, застосовувані до фінансів, є рівнозначними у контексті їх взаємозв'язку з поняттями суверенітету і влади, джерелом якої є народ [8].

На сучасному етапі в теорії фінансів і в практичній діяльності все більше відходять від поняття “державні фінанси” та активніше починають використовувати поняття “публічні фінанси”. Водночас в науковій літературі досить часто відбувається просто заміна цих понять, хоча, на наш погляд, ці поняття мають змістовно різне наповнення.

Досліджуючи відмінності між поняттями державні, місцеві та публічні фінанси, С. Дяченко зазначає, що ці категорії розглядаються в зарубіжній літературі під заголовками “public economics”, “public sector economics” “public finance” та “municipal finance”. Термін публічні фінанси традиційно використовується або застосовується до блоку питань політики, пов'язаної з використанням податкових і витратних заходів [4].

На думку С. Корецької, “державні фінанси в сукупності з місцевими (муніципальними) та іншими публічними фондами утворюють публічні фінанси... Незважаючи на відносну самостійність державних й місцевих фінансів у межах держави, публічні фінанси являють собою єдину категорію, що підтверджується унітарним устроєм держави; єдністю грошової системи, економічної, фінансової та митної політики; єдністю державної та місцевої систем управління та регулювання фінансово-кредитної системи” [6, с. 25].

Цілоком слушним є визначення, згідно з яким публічні фінанси є сферою фінансової системи України, та включають в себе державні фінанси, місцеві фінанси, фінанси державних корпорацій та фонди соціального страхування, мають ознаки імперативності, транспарентності та публічності (приналежність публічному союзу, суспільству). Таким чином державні фінанси є складовою публічних фінансів [11].

Слід зазначити, що в Україні наразі відсутнє системне законодавче забезпечення функціонування публічних фінансів, у жодному законодавчому акті немає нормативно-правового трактування цієї категорії та чіткого визначення їх структури. Лише у Законі України “Про відкритість використання публічних коштів” є визначення публічних коштів з точки зору їх структури. У законі зазначено, що до публічних коштів належать: кошти державного бюджету України та місцевих бюджетів, кредитні ресурси, надані під державні та місцеві гарантії, кошти Нацбанку та інших держбанків, державних цільових коштів, Пенсійного фонду та фондів загальнообов’язкового соціального страхування, а також кошти суб’єктів господарювання державної та комунальної власності, отримані ними від їхньої господарської діяльності [9].

Сутність публічних фінансів проявляється в їх функціях. Публічні фінанси виконують три основних функції: розподільчу, контрольну та соціальну [3, с. 30–32].

Розподільча функція виявляється при розподілі та перерозподілі валового внутрішнього продукту. По-перше, у сфері матеріального виробництва створюються так звані основні або первинні доходи, до яких належать: прибуток – для юридичних осіб, тобто суб’єктів господарювання, і заробітна плата – для фізичних осіб, тобто працівників сфери матеріального виробництва. По-друге, через податкову та бюджетну системи відбувається перерозподіл первинних доходів на користь держави та бюджетної сфери, внаслідок чого утворюються вторинні або похідні доходи, до яких належать кошти бюджетних та позабюджетних фондів, що спрямовуються на утримання установ та організацій бюджетної сфери, в тому числі для виплати заробітної плати працівникам, а також виплати різних видів пенсій, утримання, допомоги, надання безплатних послуг.

Контрольна функція виявляється в контролі за розподілом валового внутрішнього продукту за відповідними фондами та витрачанням їх за цільовим призначенням. Сутність контрольної функції полягає в тому, що фінанси – це інструмент контролю за діяльністю суб’єктів обмінно-розподільних відносин. Рух грошових потоків відображає обмін, розподіл і перерозподіл вартості і тому об’єктивно вимагає контролю. У процесі фінансових взаємовідносин різні суб’єкти контролюють один одного. Саме така підконтрольність забезпечує збереження фінансових ресурсів та формування доходів на законній основі. Установлення і здійснення фінансових взаємовідносин автоматично передбачає і взаємний контроль сторін.

Соціальна функція полягає в тому, що публічні фінанси є інструментом, за допомогою якого держава підтримує соціальну справедливість і визначений рівень суспільного добробуту, забезпечує гарантований прожитковий мінімум,

відповідність росту заробітної плати продуктивності праці, зайнятість населення тощо.

Виконуючи розподільну, контрольну та соціальну функції, публічні фінанси відіграють надзвичайно важливу роль у суспільстві. Вони:

– забезпечують розподіл ВВП і фінансові потреби юридичних і фізичних осіб та держави;

– забезпечують кругообіг фінансових ресурсів, а відтак безперервність відтворення виробництва;

– здійснюють перерозподіл первинних і вторинних доходів між галузями, регіонами, соціальними верствами населення, окремими юридичними і фізичними особами;

– впливають на інтереси суб'єктів розподільних відносин і регулюють різні напрями соціально-економічного розвитку;

– відіграють провідну роль у системі економічних методів державного регулювання економіки країни;

– утворюють систему фінансових показників, які відіграють роль індикаторів стану і розвитку економічної та соціальної сфер суспільства.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. З розвитком суспільства змінюється традиційне розуміння публічних, державних і місцевих фінансів. Але діяльність держави та ефективність реалізації реформ визначальною мірою залежать від чіткого та системного розуміння цих понять, їх ролі та функцій в економічній системі.

У сучасному розумінні, публічні фінанси – це суспільні відносини, що виникають не лише в процесі господарювання виключно держави або інших “публічних союзів”, а виникають насамперед у процесі задоволення суспільного публічного інтересу. Сутність публічних фінансів проявляється у їх функціях, основними з яких є розподільча, контрольна та соціальна.

Аналіз літератури з питань публічних фінансів переконує, що стосовно сутнісних характеристик цієї категорії у фінансовій науці суттєвих розбіжностей не спостерігається. Разом з тим, в наукових розробках залишилося багато дискусійних питань щодо структурування цього явища, визначення змісту його складових та взаємозв'язків між ними.

Список використаних джерел

1. Андрущенко В. Л. Західна фінансова думка про природу державних фінансів. *Фінанси України*. 1996. № 9. С. 21–25.
2. Годме П. М. Финансовое право / пер. и вступительная статья д-ра юрид. наук, проф. Р. О. Халфиной. Москва : Прогресс, 1978. 428 с.
3. Дегтяр А. О., Гончаренко М. В., Лесная О. С. Публічні фінанси. Харків : С.А.М., 2011. 512 с.
4. Дяченко С. А. Публічні, державні та місцеві фінанси: співвідношення понять. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2018. № 4 (64). URL: http://www.ra.stateandregions.zp.ua/archive/4_2018/13.pdf (дата звернення: 10.02.2020).
5. Козырин А. Н. Публичные финансы: взаимодействие государства и общества. Москва, 2002. С. 7.
6. Корецька С. О. Аналіз категоріального апарату публічних фінансів. *Інвестиції, практика та досвід*. 2011. № 19. С. 25–27.
7. Лебедев В. А. Финансовое право. Лекции. 2-е изд. Санкт-Петербург : Общественная польза, 1882. Т. 1. 725 с.
8. Нечай А. А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків : монографія. Чернівці : Рута, 2004.
9. Про відкритість використання публічних коштів : Закон України від 11.02.2015 р. № 183-VIII. URL: (дата звернення: 10.02.2020).
10. Тихомиров Ю. А. Публичное право. Москва : НОРМА, 1995. 680 с.
11. Транспарентність публічних фінансів – протидія корупції : монографія / за заг. ред. д.е.н. І. О. Школьник і д.е.н. Т. Г. Савченка. Суми : Ярославна, 2018. 186 с.

Goncharenko M. V.,

*PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of Economic Theory
and Finance Department, KRI NAPA, Kharkiv
ORCID 0000-0001-7249-9734*

THEORETICAL APPROACHES TO DEFINING THE ESSENCE AND FUNCTIONS OF PUBLIC FINANCE

The article is devoted to the study of scientific ideas about the financial security of the public interest and the systematization of basic theoretical approaches to determining the nature and functions of public finance.

The historical aspect of the development of understanding the content of public finances is analyzed, based on the need to ensure the functions of the state and satisfy the public interest. The most accurate interpretation of the category "public interest" - common interests, which can be considered as a generalization of personal, group interests, without satisfaction and realization of which it is impossible, on the one hand, to realize private interests, on the other - to ensure integrity, stability and normal development, states, nations, social strata and societies in general.

It is substantiated that, in the modern sense, public finances are public relations that arise not only in the process of managing only the state or other "public unions", but arise primarily in the process of satisfying the public interest.

The differences between public and private finances are considered, as well as some approaches to the structuring of public finances and the relationship between the concepts of "public" and "state" finances.

The statement that public finances are a sphere of the financial system, and include public finances, local finances, finances of state corporations and social insurance funds, have the characteristics of imperative, transparency and publicity (belonging to a public union, society).

It is proved that public finance management is the main activity of any state in any period of its historical development. Based on the allocation of distribution, control and social functions, the important role of public finances in the socio-economic development of society is proved.

In determining the directions of further research, it is noted that in scientific developments there are many controversial issues regarding the structuring of public finances, determining the content of their components and the relationships between them.

Keywords: public finance, public interest, state finance, local finance, functions of public finance.

References

1. Andrushchenko, V.L. (1996). Zakhidna finansova dumka pro pryrodu derzhavnykh finansiv. *Finansy Ukrayiny*, 9, 21–25 [in Ukrainian].
2. Hodme, P.M. (1978). *Fynansovoe pravo*. R.O. Khalfyna (Ed.). Moscow: Prohress [in Russian].
3. Dyehtyar, A.O., Honcharenko, M.V., Lyesnaya, O.S. (2011). *Publichni finansy*. Kharkiv: S.A.M. [in Ukrainian].
4. Dyachenko, S.A. (2018). *Publichni, derzhavni ta mistsevi finansy: spivvidnoshennya ponyat. Derzhava ta rehiony. Seriya: Derzhavne upravlinnya*, 4 (64). URL: http://www.pa.stateandregions.zp.ua/archive/4_2018/13.pdf [in Ukrainian].
5. Kozyrin, A.N. (2002). *Publichnyie finansyi: vzaimodeystvie gosudarstva i obschestva*. Moskva [in Russian].
6. Koretska, S.O. (2011). Analiz katehorialnoho aparatu publichnykh finansiv. *Investytsiyi, praktyka ta dosvid*, 19, 25–27 [in Ukrainian].
7. Lebedev, V.A. (1882). *Finansovoe pravo*. Lektsii. 2-e izd. Sankt-Peterburg: Obschestvennaya polza. Vol. 1 [in Russian].
8. Nechay, A.A. (2004). Problemy pravovoho rehulyuvannya publichnykh finansiv ta publichnykh vydatkiv. Chernivtsi: Ruta [in Ukrainian].
9. Pro vidkrytist vykorystannya publichnykh koshtiv: Zakon Ukrayiny vid 11.02.2015 r. № 183-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19>.
10. Tihomirov, Yu.A. (1995). *Publichnoe pravo*. Moskva: NORMA [in Russian].
11. *Transparentnist publichnykh finansiv – protydiya koruptsiyi*. (2018). I.O. Shkolnyk, T.H. Savchenko (Eds.). Sumy: Yaroslavna [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії 12.02.2020 р.