

С. О. Корецька,
д. е. н., проф. кафедри фінансів, Донецький державний університет управління

АНАЛІЗ КАТЕГОРІАЛЬНОГО АПАРАТУ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ

Проаналізовано категорії "державних" і "місцевих фінансів", доведено необхідність ведення категорії "публічні фінанси".

The category of "public" and "Local Finance" are analyzed, the need to enter the category of "public finance" is proved.

Ключові слова: державні фінанси, місцеві фінанси, публічні фінанси, фінансова система.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Розбудова національної фінансової системи в Україні поставила питання про необхідність перегляду багатьох базових категорій фінансової науки. Однією з причин цього є поява нових видів фондів грошових коштів, які не вписуються в існуючі "класичні" визначення, а також нагальна потреба у запровадженні ефективного механізму формування, розподілу й використання цих фондів. Ідеться, зокрема, про бюджети органів місцевого самоврядування, які за Конституцією України не є державними фондами й не можуть розглядатися як приватна власність будь-яких осіб, а також про фонди обов'язкового державного соціального страхування (крім Пенсійного фонду), які відповідно до чинного законодавства є неприбутковими самоврядними організаціями.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Місцеве самоврядування, як і держава, є інститутом організації суспільного життя. Відокремлення особливих функцій і завдань, покладених на місцеві органи влади, є об'єктивною причиною появи фінансів цих органів. Місцеві фінанси, як і державні, — це інструмент реалізації функцій такого інституту. І одні, і другі фінанси обслуговують не приватні, а суспільні інтереси, мають публічний характер. Проте, як відзначає, зокрема, С. Куровский, "фінанси місцевих органів влади" і "державні фінанси" — це не тотожні поняття. Фінанси місцевих органів влади не належать до державних фінансів, хоча й тісно з ними пов'язані. Вони підпорядковані державним фінансам, оскільки сучасна держава визначає обсяг функцій місцевого самоврядування і правове поле місцевих фінансів [1].

Державні фінанси в багатьох перехідних формах проникають у фінанси місцевих органів влади, беруть участь у їх формуванні та збалансуванні. Ш. Бланкарт у своїх наукових працях досліджує місцеві фінанси як складову суспільних фінансів [2]. П. Самуельсон вважає, що "в цілому місцеві органи управління відповідають за "місцеві суспільні блага", ті види діяльності, вигоди від яких більшою мірою стосуються місцевих жителів... Уряд приймає рішення про так звані "національні суспільні блага", які забезпечують вигоди для всіх громадян країни". Відповідно існує розподіл фінансових ресурсів на фінанси місцевих органів управління і державні фінанси.

Розподіл фінансів на державні й місцеві набув особливого юридичного, соціального й економічного значення в Україні після прийняття Конституції 1996 року, згідно з якою

органи місцевого самоврядування вилучено зі складу органів державної влади, а відповідно до ст. 140 місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування згідно зі ст. 142 Конституції є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [3].

Незважаючи на те, що в сучасній українській правовій системі поняття "державні фінанси" не включає поняття "місцеві фінанси", у вітчизняній економічній літературі місцеві фінанси, місцеві бюджети продовжують розглядатися як складова державних фінансів.

Так, автори підручника "История финансовой мысли и политики налогов" за редакцією В. Пушкарьовой зазначають, що "у будь-якій країні фінансова система складається передусім з трьох основних взаємопов'язаних підсистем: державні фінанси, фінанси підприємств, фінанси населення" [4]. О. Василик до складу державних фінансів України включає зведений бюджет України, фінанси державного сектора економіки, централізовані та децентралізовані фонди цільового призначення, державний кредит, а також резервні та страхові фонди" [5]. У навчальному посібнику "Державні фінанси в транзитивній економіці" зазначено, що фінансова система України має три складові: фінанси домогосподарств, фінанси суб'єктів господарювання й загальнодержавні фінанси, де до останніх належать зведений бюджет України, державні цільові фонди й державний кредит [6].

В. Базилевич та Л. Баластрик стверджують, що "в нашій країні система державних фінансів містить: Зведений бюджет України, що є сукупністю показників Державного бюджету України, Зведеного бюджету Автономної Республіки Крим, зведених бюджетів областей та міст Києва і Севастополя, централізовані та децентралізовані фонди цільового призначення (пенсійного, сприяння зайнятості населення, соціального страхування тощо), фінанси державного сектору економіки" [7].

Невизначеність основних категорій фінансової науки — державні фінанси та місцеві фінанси — стала головною причиною гострих дискусій у юридичних колах щодо питання,

нормами якого права має регулюватися нагромадження й використання коштів бюджетів місцевого самоврядування.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Отже, незважаючи на існуючі напрацювання у вітчизняній фінансовій науці, сутність і статус державних, місцевих фінансів та інших фондів суспільного призначення остаточно не визначено, що потребує подальших теоретичних і практичних розробок у цьому напрямі й відповідно є метою цієї статті.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Визначаючи поняття "фінанси", економісти та юристи-фінансисти звертають увагу на те, що, насамперед, це є економічна категорія, наукова абстракція, яка виражає розподільчі процеси у суспільстві, а також може розглядатися як певні виробничі відносини. Крім цього, вчені-економісти та правники роблять наголос на тому, що головною причиною виникнення фінансів є поява держави і товарно-грошових відносин. Інші також кажуть, що причиною виникнення місцевих фінансів є наявність територіальних колективів, які не входять до системи державних органів, та відокремлення функцій і завдань, які покладаються на місцеві органи влади [8].

Логічному структуруванню базових фінансових категорій та елементів фінансової системи держави сприятиме, на наш погляд, введення в понятійний апарат вітчизняної фінансової науки категорії "публічні фінанси" (public finance) — терміна, використання якого є загальноповживаним у зарубіжній літературі.

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 мали чіткого розмежування. Після Жовтневої революції та проведення націоналізації власності все "публічне" фактично стало ототожнюватися з "державним", унаслідок чого термін "державне" повністю замінив термін "публічне". Термін public finance перекладали як "державні фінанси" задля відповідності термінології, що використовувалася в радянський період історії нашої держави в економічній та юридичній літературі, а також у нормативно-правових документах.

Складність у розумінні категорії "публічні фінанси" полягає у відсутності загальноприйнятого трактування публічності серед соціологів (невизначеність щодо державних, суспільних і публічних інтересів) та юристів (невизначеність категорії публічного порядку). Аналіз літератури з питань публічних фінансів переконує, що в наукових розробках залишилися багато дискусійних питань, проте стосовно сутнісних характеристик цієї категорії у фінансовій науці суттєвих розбіжностей не спостерігається. Найчастіше в економічній літературі публічні фінанси розглядаються як інструмент розподілу й перерозподілу ВВП і національного доходу, зняття контролю за утворенням і використанням фондів грошових коштів держави, інших інститутів публічної влади. У цьому найбільш концентровано проявляються сутність і зміст їхніх функцій.

Наведене вище визначення абсолютизує роль та значення процесу колективізації людських потреб у виокремленні публічного господарства та публічних фінансів. Але, на нашу думку, якщо відкинути таку абсолютизацію, це визначення містить надзвичайно важливий крок у новому розумінні публічних фінансів як суспільних відносин, що виникають не лише в процесі господарювання виключно держави або інших "публічних союзів", а виникають, насамперед, у процесі задоволення суспільного публічного інтересу.

У роботі ще одного відомого російського юриста-фінансиста О. Козиріна, знаходимо: "Загальний інтерес, на захист якого спрямовані публічні фінанси, може бути виражений

як у державній політиці, так і в діяльності органів місцевого самоврядування. У першому випадку мова йде про державні фінанси, у другому — про муніципальні [4]. Державні фінанси у сукупності з муніципальними й утворюють публічні фінанси.

Як бачимо, багато авторів розглядають публічні фінанси як різновид фінансів, що існують в державі, і відносять до них державні фінанси та фінанси місцевого самоврядування. На нашу думку, таке визначення публічних фінансів залишає неохопленими відносини, які виникають у суспільстві щодо задоволення визнаних державою публічних суспільних інтересів, які не збігаються з традиційними загальнодержавними і територіальними публічними інтересами (і які розглядалися нами раніше).

Не вдаючись до подальшого аналізу існуючих підходів до розв'язання означених проблем (оскільки це виходить за межі компетенції автора), зауважимо, що серед концепцій публічних фінансів найпереконливішими, на нашу думку, є ті, котрі розглядають публічні фінанси як сферу, де відбувається зіткнення різних, під час суперечливих і різнонаправлених інтересів: державних, групових, індивідуальних. При цьому від можливості знаходження "результуючого" вектора таких інтересів залежатиме у кінцевому підсумку соціально-економічна й політична стабільність у державі, можливість нормального функціонування всіх без винятку громадських і державних інститутів [1]. 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 у сукупності з місцевими (муніципальними) та іншими публічними фондами утворюють публічні фінанси. Поняття "державний", "суспільний", "публічний", застосовувані до фінансів, є рівнозначними у контексті їх взаємозв'язку з поняттями суверенітету і влади, джерелом якої є народ.

Сутність і функції публічних фінансів постійно розвиваються. Їх еволюція пов'язана з розвитком функцій самої держави. 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). Зазначені напрями державної діяльності неможливі без наявності відповідних джерел фінансування.

Незважаючи на відносну самостійність державних й місцевих фінансів в 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.

В умовах ускладнення й диверсифікації функцій держави, посилення соціальної спрямованості державної політики постають нові завдання щодо регулювання суспільного виробництва. Суперечності між загальними і приватними інтересами долаються через розвиток різних перерозподільних систем, які, постійно взаємодіючи, утворюють перерозподільний комплекс сучасної держави, де центральне місце посідають державні фінанси, каналами яких проходить значна частина створюваного у національному масштабі кінцевого продукту. Свої перерозподільні завдання публічні фінанси вирішують передусім шляхом створення централізованих фінансових фондів, найбільшим із яких є бюджет.

Виходячи з реалій сьогодення, необхідно по-новому осмислити поняття публічності в суспільстві, не звужуючи його лише до державних інтересів і не ототожнюючи з ними, оскільки в Україні, яка лише перебуває на шляху до розбу-

дови громадянського суспільства, мають місце гострі суперечності у сфері соціального буття й далеко не завжди держава (як сукупність органів управління) у своїй діяльності, у тому числі фінансовій, враховує спільні інтереси людей як інтереси різного виду товариств, об'єднань (у тому числі територіальних), інтереси колективної самоорганізації та саморегулювання.

Для фінансової науки таке розуміння публічності означає необхідність повернення до категорій "публічні фінанси" при визначенні структури фінансової системи держави. Цей підхід базується на розумінні публічного інтересу, який включає державний інтерес лише як один із різновидів публічного інтересу, носієм якого є держава в особі відповідних державних органів. При цьому фінансовою основою для реалізації та задоволення державних інтересів є державний бюджет. Відповідно до ст. 95 Конституції України, виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків. Тоді, за ознаками публічності, Державний бюджет і всі позабюджетні державні фонди коштів є різновидом публічних фондів та об'єктом публічних фінансів як різновиду суспільних відносин.

Отже, Державний бюджет є різновидом публічних фінансів. Крім того, існує публічний суспільний і територіальний інтерес. Виникають запитання: які інститути є носіями цих видів публічного інтересу та що є фінансовою основою для забезпечення їх реалізації?

Як уже зазначалося, згідно з Конституцією України носієм територіального інтересу є органи місцевого самоврядування. Певні складнощі виникають при з'ясуванні носіїв і фінансової основи реалізації суспільного інтересу. Варто, на нашу думку, погодитися з авторами, які під публічним суспільним інтересом розуміють спільні інтереси, котрі 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.

При цьому закони й інші правові акти поступово забезпечують державне визнання, реалізацію й захист будь-яких публічних інтересів, включаючи суспільні.

Суспільний інтерес, у свою чергу, проявляється в різних формах. Визнані державою суспільні інтереси в загальному вигляді сформульовано в конституціях країн, а механізми їх реалізації та захисту встановлено в законах та інших нормативно-правових актах. Серед основних як суспільних, так і державних інтересів класично визнавався інтерес у забезпеченні охорони державних кордонів, оборони країни від зовнішньої агресії, захисті політичної активності громадян тощо. Але з прийняттям багатьма країнами, у тому числі Україною і країнами СНД, концепції побудови соціальної держави, в якій, насамперед, захищаються основні права і свободи людини, на передній план виступають нові суспільні інтереси, що дедалі повніше визнаються державами.

Так, одним із основних суспільних інтересів, які захищаються й реалізуються в сучасних державах, стає інтерес громадян у отриманні соціального захисту в разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від громадян обставин, а також у старості та в інших випадках [1].

Відповідно до ст. 46 Конституції України право на такий соціальний захист гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними [3].

Отже, сьогодні інтерес громадян у соціальному захисті стає одним із основних видів публічного суспільного інтересу, який не лише визнається, а й гарантується державою. Останнє означає, що вона має взяти на себе організацію механізмів реалізації цього інтересу й визначити джерела його фінансування, інакше гарантія забезпечення його реалізації залишиться лише декларацією. Відповідно до чинного законодавства фонд соціального страхування не є органом державної влади й органом місцевого самоврядування, а є некомерційною самоврядною організацією, що не включається до Державного й місцевих бюджетів України. Його кошти утворюються здебільшого за рахунок обов'язкових внесків юридичних та фізичних осіб, обліком платників єдиного внеску, забезпеченням збору та веденням обліку страхових коштів, контролем за повнотою та своєчасністю їх сплати, веденням Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування займається Пенсійний фонд України. Єдиний соціальний внесок сплачується саме на його рахунки. Потім ці суми розподіляються серед фондів соціального страхування.

Таким чином, орган управління даного фонду не є органом державної влади й місцевого самоврядування, його кошти не є ні державною, ні комунальною власністю й використовуються винятково для фінансування виплат громадян за визначеними законами цільовими соціальними програмами. Звідси можна зробити висновок: фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування в Україні є новим видом публічних фінансів, які не є ні державними фінансами, ні комунальними.

Вищевикладене дає підстави для виокремлення у складі фінансової системи України, крім фінансів суб'єктів господарювання й фінансів домогосподарств, публічних фінансів, основними елементами яких є:

— державні фінанси, котрі є державною власністю й витрачаються для реалізації загальнодержавних публічних інтересів;

— фінанси органів місцевого самоврядування, котрі є комунальною власністю й витрачаються для реалізації публічних територіальних інтересів, визнаних органами самоврядування відповідних територій;

— фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування, кошти якого не є державною чи комунальною власністю й витрачаються для реалізації суспільного інтересу в забезпеченні соціального захисту громадян, визнаного й гарантованого державою.

Література:

1. Куровский С.Н. Нові шляхи розвитку державних фінансів України / С.Н. Куровский // Наукові праці НДФІ. — 2004. — № 1—2. — С. 27—29.
 2. Бланкарт Ш. Фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / Ш. Бланкарт. — Київ: Либідь, 2000. — 654 с.
 3. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. — К.: Юрінком, 1996.
 4. Пушкарева В.М. История финансовой мысли и политики налогов / В.М. Пушкарева: учеб. пособие. — М.: Финансы и статистика, 2003. — С. 147—159.
 5. Василик О.Д. Державні фінанси України / О.Д. Василик, К. В. Павлюк. — Київ: ЦУЛ, 2003. — 608 с.
 6. Карлін М. І. Державні фінанси в транзитивній економіці / М.І. Карлін, Л.М. Горбач, Л.Я. Новосад. — Київ: Кондор, 2003. — 220 с.
 7. Базилевич В.Д. Державні фінанси / В.Д. Базилевич, Л.О. Баластрик. — Київ: Атіка, 2002. — 368 с.
 8. Загорський В.С. Бюджетна система та оподаткування в Україні: проблеми розвитку / В.С. Загорський: монографія. — Х.: ІНЖЕК, 2008. — С. 152—164.
- Стаття надійшла до редакції 12.08.2011 р.*