

УДК 336:11

ЗМІСТОВНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ В УКРАЇНІ

О. В. Абакуменко, д.е.н., професор,
професор кафедри фінансів, банківської справи та страхування,
Чернігівський національний технологічний університет,
вул. Шевченка, 95, м. Чернігів, 14027, Україна

А. В. Височина, к.е.н., старший викладач
кафедри бухгалтерського обліку та оподаткування,
Навчально-науковий інститут бізнес-технологій «УАБС»
Сумського державного університету,
вул. Петропавлівська, 57, м. Суми, 40000, Україна

Анотація

У статті досліджено змістовні особливості поняття «публічні фінанси». З'ясовано відмінності між публічними та державними фінансами, а також визначено структурні елементи кожного з них. Охарактеризовано визначальні тренди функціонування системи публічних фінансів на сучасному етапі розвитку. Визначено основні напрямки реформування системи публічних фінансів України.

Ключові слова: бюджетна політика, державні фінанси, публічні фінанси, місцеві фінанси.

DOI: 10.21272/1817-9215.2017.2-02

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

В умовах активізації глобалізаційних та інтеграційних процесів особливої актуальності набуває уніфікації основоположних теоретичних та практичних аспектів, котрі виступають підґрунтям організації економічних відносин на наднаціональному рівні. Зокрема, ця проблема стосується змістовного наповнення найбільш важливих економічних понять, які використовуються економічними агентами, оскільки відмінності у їх трактуванні можуть стати перешкодою на шляху побудови продуктивних та взаємовигідних економічних відносин.

Одним з таких понять, зміст яких у вітчизняній та закордонній практиці дещо відрізняється є «публічні фінанси». Так, англomовний терміт «public finance» вітчизняними науковцями перекладається як «державні фінанси», що є термінологічно некоректним, адже публічні фінанси охоплюють значно ширше коло об'єктів, ніж державні. Така ситуація обумовлена історичними особливостями, а саме розвитком фінансової науки за часів СРСР, коли сектор публічних фінансів абсолютно ототожнювався з державними. Однак, у контексті розвитку євроінтеграційних процесів незалежної України актуальності набуває повторна імплементація у сучасну фінансову лексику поняття «публічні фінанси», що зумовлює необхідність комплексного дослідження його змістовних та організаційно-функціональних особливостей.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідженню окремих питань щодо розуміння змісту та становлення публічних фінансів у вітчизняній економічній науці присвячено праці таких авторів як С. В. Березовська [4], Л. К. Воронова [6], А. А. Нечай [10], А. В. Хмельков [11], А. В. Хомутенко [12] та ін. Проте, незважаючи на існуючі напрацювання, серед вітчизняних дослідників не сформувалося уніфікованої точки зору стосовно

змістовних та організаційно-функціональних особливостей публічних фінансів, а також доцільності широкого застосування цього поняття у фінансовій лексиці (на заміну державним фінансам), що обумовлює важливість та необхідність подальших наукових пошуків у цьому напрямку.

МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Здійснити аналіз змістовних та організаційно-функціональних особливостей публічних фінансів в Україні.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

У контексті даного дослідження, перш за все, слід проаналізувати зміст поняття «публічні фінанси», адже розуміння самої дефініції є передумовою для практичної побудови системи публічних фінансів (табл.1).

Таблиця 1 – Підходи до розуміння змісту поняття «публічні фінанси»

№	Автор (джерело)	Визначення
1	Воронова Л. К. [6]	Публічні фінанси – це сформовані фінансовими відносинами грошові фонди, які необхідні для існування публічних органів і фінансування покладених на них функцій.
2	Березовська С. В. [4]	Публічні фінанси – система економічних відносин, що виникають у процесі формування, розподілу та використання грошових фондів, необхідних для виконання завдань та функцій держави, органів місцевого самоврядування, інших фондів, визначених державою публічними, та необхідних для забезпечення та задоволення суспільних потреб, а також пов'язані зі здійсненням контролю за ефективним і цільовим використанням цих фондів коштів.
3	Хмельков А. В. [11]	Публічні фінанси – це сукупність грошових коштів суспільного сектору, що беруть участь в розподільчо-контрольних відносинах під час формування та використання державою фондів грошових коштів.
4	Нечай А. А. [10]	Публічні фінанси – суспільні правовідносини, які пов'язані із задоволенням усіх видів публічного інтересу і виникають у процесі утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів.
5	Хомутенко А. В. [12]	Публічні фінанси – економічні відносини, котрі мають імперативний характер та в результаті яких формуються централізовані фонди грошових коштів, державні та місцеві позабюджетні цільові фонди й фонди суб'єктів господарювання державної й комунальної форми власності.

Аналіз представлених у таблиці 1 визначень дозволяє визначити декілька підходів до розуміння змісту дефініції «публічні фінанси». Отже, у рамках першого підходу науковці трактують досліджувану категорію як сукупність фондів грошових коштів, що забезпечують функціонування публічних органів. Представники ж другого підходу розглядають публічні фінанси як систему економічних відносин. Разом з тим, частина авторів, серед яких А. В. Хомутенко [12], вважають, що ці відносини опосередковують лише процес формування фондів грошових коштів суб'єктів публічного сектору економіки, тоді як інша група, до якої належать А. А. Нечай [10] та С. В. Березовська [4] розширюють спектр дії відносин і на процес розподілу і перерозподілу сформованих фондів грошових коштів.

З нашої точки зору, публічні фінанси доцільно розглядати не як сукупність фондів грошових коштів, а саме як систему економічних відносин, що виникають у процесі формування, розподілу та використання фондів грошових коштів публічного сектору з метою задоволення суспільних потреб, тобто аналогічно до дефініції Березовської С. В. [4].

Варто зауважити, що до публічного сектору традиційно відносять органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також підприємства державної та комунальної форми власності [4], а тому публічні фінанси включають фінанси органів державної влади, органів місцевого самоврядування та фінанси соціального призначення (позабюджетні цільові фонди). Крім того, визначальною особливістю публічних фінансів є головна мета їх існування – не фінансування діяльності органів публічного сектору, а задоволення суспільних інтересів.

Порівнюючи поняття «публічні фінанси» та «державні фінанси» можна відзначити, що вітчизняні дослідники [9] до складу останніх включають такі ланки як державний бюджет, фонди цільового призначення, державний кредит та фінанси державних підприємств. Таким чином, можна зауважити, що державні фінанси виступають лише одним із елементів публічних фінансів, оскільки поза увагою залишаються фінанси органів місцевого самоврядування та підприємств комунальної форми власності. Справедливо відмітити, що за часів СРСР було прийнято не виділяти фінанси органів місцевого самоврядування, тобто саме в цей історичний період відбулося ототожнення у вітчизняній фінансовій науці державних та публічних фінансів з нівелюванням останніх [8]. Однак, демократизація фінансових відносин та їх децентралізація обумовлює необхідність виокремлення місцевих фінансів як окремого елемента та їх розмежування з державними фінансами. З урахуванням зазначених аспектів ототожнення державних та публічних фінансів є неправильним і обумовлює необхідність повернення у сучасну вітчизняну фінансову лексику поняття «публічні фінанси».

Попри абсолютно однозначне неврахування у складі публічних фінансів будь-яких потоків приватного сектору, на сучасному етапі розвитку фінансових відносин, особливо у західній практиці, відбувається поступове стирання меж між секторами публічних та приватних фінансів, а відтак з'являються нові форми взаємодії різних груп стейкхолдерів: наприклад, державно-приватне партнерство, партисипативні бюджети тощо [8]. Таким чином, неможливо повністю виключити вірогідність трансформації протягом найближчих десятиліть уявлення про публічні фінанси з урахування їх взаємної конвергенції з приватними фінансами, що стане логічним наслідком еволюції теорії та практики фінансів.

Аналіз напрацювань у сфері публічних фінансів вітчизняних та закордонних науковців [8, 7, 2, 1] дозволив виявити ключові тренди їх функціонування, притаманні сучасному етапу розвитку економічних відносин:

- децентралізація фінансових відносин, основою метою є підвищення рівня фінансової автономії субнаціональних органів влади і покращення якості надання суспільних послуг за рахунок практичної реалізації принципу субсидіарності;
- разом з децентралізацією фінансових відносин, особливо в посткризовий період, актуалізувався процес запровадження низкою високорозвинутих країн фіскальних правил, головних призначенням яких є стабілізація сфери публічних фінансів шляхом встановлення певних нормативів і лімітів у розрізі фіскально-бюджетної та боргової політик, а також їх моніторинг з метою своєчасного виявлення проблемних аспектів та їх усунення; процес встановлення фіскальних правил як де-юре, так і де-факто є доволі динамічним і на сьогоднішній день;
- поява нових форм взаємодії публічного та приватного сектору у рамках фінансових відносин, інклюзивність публічних фінансів;
- превалювання тенденції до збільшення рівня дефіциту державного та місцевих бюджетів і відповідно підвищення рівня державного боргу, що є наслідком

інтенсифікації появи кризових явищ в економіках країн світу (деякі держави по сьогоднішній день не подолали наслідки світової фінансової кризи 2007-2008 рр.), а також збільшення масштабу їх деструктивних наслідків і швидкості їх трансмісії між різними секторами економіки; зазначені тенденції призводять до необхідності збільшення державного фінансування з метою подолання наслідків таких криз, а також їх превенції, що і призводить до надмірного видаткового навантаження на державний та місцевий бюджети;

- зменшення видатків на соціальні цілі з метою економії фінансових ресурсів;
- основними бюджетоутворюючими податками у високорозвинутих країнах є прибуткові та майнові, а в країнах, що розвиваються – податки на споживання;
- відбувається масштабна лібералізація податкового законодавства, спрямована на активізацію регуляторного потенціалу фіскальних інструментів у напрямку стимулювання ділової активності господарюючих суб'єктів і, як наслідок, нарощування ВВП (рис. 1, табл.2).

Отже, за даними представленими у таблиці 2, можна відмітити, що для більшості аналізованих країн характерним є зменшення ставок податку на прибуток протягом досліджуваного діапазону, що підтверджує існування тенденції до лібералізації податкового законодавства з метою стимулювання результативності діяльності представників бізнесу. Більш наглядно прояв зазначеної тенденції представлено на рисунку 1.

Представлені на рис. 1 дані характеризують динаміку зміни протягом 2008-2016 рр. середньої ставки податку на прибуток, розрахованої на основі даних, представлених у табл. 2. Отже, можна відзначити, що прослідковується, хоча і не дуже масштабна, проте перманентна тенденція до скорочення середньої ставки податку на прибуток: за аналізований період її значення зменшилося більш ніж на 1%, що наглядно ілюструє справедливості тези про закономірність розвитку сучасних публічних фінансів стосовно лібералізації у сфері оподаткування прибутків юридичних осіб, направленої на стимулювання їх економічної активності.

Таблиця 2 – Ставки податку на прибуток в країнах світу за 2008-2016 рр. [3]

Країна	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Австралія	30	30	30	30	30	30	30	30	30
Австрія	25	25	25	25	25	25	25	25	25
Бельгія	33	33	33	33	33	33	33	33	33
Греція	25	25	24	20	20	26	26	26	29
Данія	25	25	25	25	25	25	24,5	23,5	22
Естонія	21	21	21	21	21	21	21	20	20
Ізраїль	27	26	25	24	25	25	26,5	26,5	25
Ірландія	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5
Ісландія	15	15	18	20	20	20	20	20	20
Іспанія	30	30	30	30	30	30	30	28	25
Італія	27,5	27,5	27,5	27,5	27,5	27,5	27,5	27,5	27,5
Канада	19,5	19,5	18	16,5	15	15	15	15	15
Корея	25	22	22	22	22	22	22	22	22
Латвія	15	15	15	15	15	15	15	15	15
Люксембург	22,88	21,84	21,84	22,05	22,05	22,47	22,47	22,47	22,47
Мексика	28	28	30	30	30	30	30	30	30
Нідерланди	25,5	25,5	25,5	25	25	25	25	25	25
Німеччина	15,8	15,8	15,8	15,8	15,8	15,8	15,8	15,8	15,8
Нова Зеландія	30	30	30	28	28	28	28	28	28
Норвегія	28	28	28	28	28	28	27	27	25
Великобританія	28	28	28	26	24	23	21	20	20

Польща	19	19	19	19	19	19	19	19	19
Португалія	25	25	25	27	30	30	30	28	28
Словаччина	19	19	19	19	19	23	22	22	22
Словенія	22	21	20	20	18	17	17	17	17
США	35	35	35	35	35	35	35	35	35
Туреччина	20	20	20	20	20	20	20	20	20
Угорщина	20	20	19	19	19	19	19	19	19
Україна	25	25	25	23	21	19	18	18	18
Фінляндія	26	26	26	26	24,5	24,5	20	20	20
Франція	34,43	34,43	34,43	36,10	36,10	38,00	38,00	38,00	34,43
Чехія	21	20	19	19	19	19	19	19	19
Чилі	17	17	17	20	20	20	21	22,5	24
Швейцарія	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5
Швеція	28	26,3	26,3	26,3	26,3	22	22	22	22
Японія	30	30	30	30	30	28,05	28,05	23,9	23,4

Враховуючи описані вище тренди, виникає необхідність реформування сфери публічних фінансів в Україні. Ключовими кроками у цьому напрямку мають стати:

- закріплення поняття «публічні фінанси» на загальнонаціональному рівні у Бюджетному кодексі з метою термінологічної уніфікації фінансових відносин України з іншими країнами світу, що має враховувати описаний вище підхід до розуміння цього поняття;
- подальша децентралізація публічних фінансів, спрямована на створення фінансово самодостатніх об'єднаних територіальних громад;

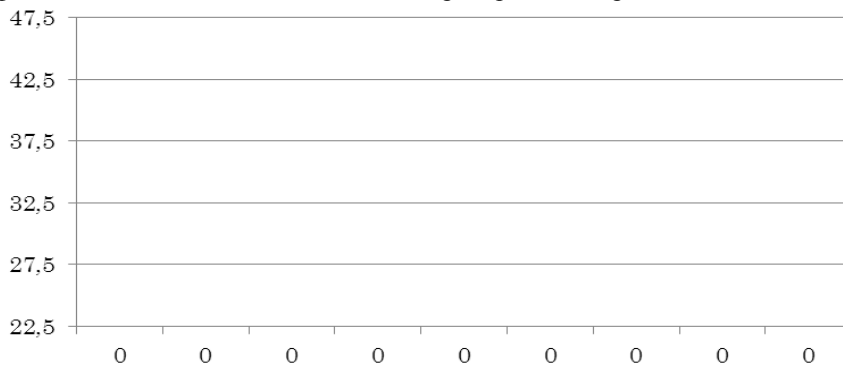


Рисунок 1 – Середній розмір ставок податку на прибутку за 2008-2016 рр., %
(розраховано за даними [3])

- імплементація фіскальних правил, аналогічно до практики провідних європейських країн, з метою стабілізації сфери публічних фінансів в Україні та недопущення масштабної експансії дестабілізаційних процесів;
- перехід до середньострокового бюджетного планування;
- підвищення рівня транспарентності та підзвітності у сфері публічних фінансів;
- реформування податкової системи України у напрямку зростання регуляторного потенціалу фіскальних інструментів та ін.

Таким чином, сфера публічних фінансів України зараз знаходиться на етапі кардинальних трансформацій з урахуванням загальносвітових трендів.

ВИСНОВКИ

Система публічних фінансів в Україні зазнала значних трансформацій під впливом історичних чинників, зокрема, централізація фінансових відносин в СРСР

привела до ототожнення сфери державних та публічних фінансів, що в сучасних умовах зумовлює існування суттєвих розбіжностей у контексті розуміння та функціонування цієї системи в нашій державі, порівняно з провідними країнами світу. Такий парадокс актуалізує необхідність термінологічної уніфікації та адаптації організаційно-функціональних засад системи публічних фінансів до загальноприйнятих на наднаціональному рівні принципів та правил.

Ототожнення державних та публічних фінансів є некоректним, адже у світовій практиці публічні фінанси охоплюють державні та місцеві фінанси, а також фінанси суспільного (соціального) спрямування – позабюджетні цільові фонди, де кожна з ланок є відносно самостійною (у вітчизняній практиці тривалий час місцеві фінанси є складовою системи державних фінансів, що підриває автономію цієї ланки). Окрім структурних відмінностей, особливістю публічних фінансів є орієнтація на задоволення суспільних інтересів.

Слід зауважити, що система публічних фінансів зазнає певних якісних трансформацій, що значною мірою обумовлено суттєвим масштабом негативних наслідків світової фінансової кризи 2007-2008 рр. До основних трендів публічних фінансів на сучасному етапі розвитку можна віднести фінансову децентралізацію, лібералізацію податкового законодавства, встановлення фіскальних правил, поява нових форм фінансових відносин, що передбачають взаємодію різних груп стейкхолдерів та ін. Таким чином, виникає необхідність адаптації вітчизняної системи публічних фінансів з урахуванням цих тенденцій, серед яких особливо важливими є реформи у напрямку децентралізації, посилення регуляторної ефективності фіскальних інструментів, стабілізації публічних фінансів через запровадження фіскальних правил, середньострокового планування та транспарентності. Зазначені заходи дозволять уніфікувати змістовні, організаційні та функціональні засади системи публічних фінансів України до загальносвітової практики.

SUMMARY

The essence of "public finances" is investigated in the article. The differences between public and state finances are determined, and the structural elements of each of them are identified. The main trends of the functioning of the public finance system at the present stage of development are described. The main directions of the reform of the public finance system of Ukraine are determined.

Key words: budget policy, local finance, public finance, state finance.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Bloch D. Trends in public finance [Electronic source] / D. Bloch, J.-M. Fournier, D. Gonçalves, Á. Pina. – Available at : <http://dx.doi.org/10.1787/4d3d8b25-en>.
2. Marneffe W. The Impact of Fiscal Rules on Public Finances in the Euro Area / W. Marneffe, B. Aarle, W. Wielen, L. Vereeck // CESifo DICE Report. – 2011. – № 3. – P. 18–25.
3. The World Bank Database [Electronic source] : official website of the World Bank Group. – Available at : <https://data.worldbank.org/>
4. Березовська С. В. Публічні фінанси: поняття та суть / С. В. Березовська // Правове життя сучасної України : матеріали Міжнар. наук. конф. проф.-викл. та аспірант. складу (м. Одеса, 16-17 травня 2013 р.) / відп. за вип. В. М. Дрьомін ; НУ «ОЮА». Півд. регіон. центр НАПрН України. – Одеса : Фенікс, 2013. – Т. 2. – С. 110-112.
5. Бойко С. Публічні фінанси у контексті генези та еволюції понятійно-категоріального апарату фінансової науки України / Бойко С. // Економіст. – 2015. – № 10. – С. 31-35.
6. Воронова Л. К. Фінансове право України : підручник / Л. К. Воронова. – К : Прецедент; Моя книга, 2006. – 448 с.

7. Длугопольський О. В. Публічні фінанси за умов фінансово-економічної кризи та трансформації світової економіки / О. В. Длугопольський // Фінанси України. – 2012. – № 8. – С. 106-121.
8. Куценко Т. Ф. Публічні фінанси в Україні: зміст та структура з урахуванням сучасних тенденцій розвитку / Т. Ф. Куценко // Економіка та держава. – 2016. – № 6. – С. 62-66.
9. Молдован О. О. Державні фінанси України: досвід та перспективи реформ : монографія / О. О. Молдован. – К. : НІСД, 2011. – 380 с.
10. Нечай А. А. Правові проблеми регулювання публічних видатків у державі: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / А. А. Нечай ; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. – К., 2005. – 40 с.
11. Хмельков А. В. Институциональная инфраструктура обеспечения стабильности публичных финансов: к постановке проблемы / А. В. Хмельков // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія Економічна. – 2014. – № 1118, вип. 88. – С. 84-90.
12. Хомутенко А. В. Прагматика та семантика термінів фінансової науки «суспільні фінанси», «публічні фінанси» та «державні фінанси» / А. В. Хомутенко // Фінанси України. – 2017. – № 1. – С. 1-16.

Надійшла до редакції 21 липня 2017 р.