

А. Ю. Дерлиця

кандидат економічних наук, докторант кафедри фінансів імені С. І. Юрія Тернопільського національного економічного університету, Тернопіль, Україна, a.derlytsia@tneu.edu.ua
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5123-1584>

**СУСПІЛЬНІ ФІНАНСИ ТА ФЕНОМЕН ПУБЛІЧНОСТІ:
СЕМАНТИЧНА КОНСТРУКЦІЯ, ІСТОРИЧНА ФОРМАЦІЯ,
ТЕОРЕТИЧНА КОНЦЕПЦІЯ**

Анотація. У статті досліджено проблему семантичного вибору вітчизняної теорії фінансів між поняттями “державні фінанси”, “публічні фінанси” й “суспільні фінанси” в контексті еволюції феномену публічності та концептуальних засад західної економічної науки. Висвітлено обмеження можливостей вживання терміна “державні фінанси” в сучасних умовах. Вивчено підходи правової й управлінської наук до вживання термінів при характеристиці публічної сфери. Досліджено феномен публічності та критерії його оцінки: інформаційний, управлінський, правовий і економічний. Розкрито сутність суспільних фінансів як історичної формації – моделі організації публічних фінансів, притаманної сьогодні країнам Заходу, відзначено її специфічні риси. Показано склад публічного й суспільного секторів, а також системи суспільних фінансів. Останні розглянуто як теоретичну концепцію, котра досліджує особливий стан організації публічної сфери. Наголошено на методологічних відмінностях концепції суспільних фінансів від концепції державних фінансів. Зроблено висновок, що при побудові семантичних конструкцій перевагу слід віддавати терміну “суспільний” (суспільні фінанси, суспільні блага, суспільний вибір тощо), який більше відповідає духу сучасної фінансової науки.

Ключові слова: суспільні фінанси, публічні фінанси, державні фінанси, фінансова формація суспільства, суспільний сектор, суспільні блага, суспільний вибір.

Рис. 2. Табл. 1. Літ. 17.

Andrii Derlytsia

Ph. D. (Economics), Ternopil National Economic University, Ternopil, Ukraine, a.derlytsia@tneu.edu.ua
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5123-1584>

**PUBLIC FINANCE AND THE PHENOMENON OF PUBLICITY:
SEMANTIC CONSTRUCTION, HISTORICAL FORMATION,
THEORETICAL CONCEPT**

Abstract. The article investigates the problems of the semantic choice of national finance science between the categories “public finance” and “state finance”. Optimization of categorical apparatus is conditioned by changing circumstances of practice since the moment of democratic transformations in Ukraine. A previous system that can be characterized as state finance has become a feature of public finance. In this context, the phenomenon of publicity is investigated through the historical and logical approach. The necessity of considering publicity in a broad sense is proved not only as openness but as a common and collective interaction. The author justifies the need to apply different criteria for assessing the phenomenon of publicity. Such criteria are: informational, legal, administrative and economic. From the economic point of view, publicity is a collective interaction in creating common and public goods. From such positions, the transformation of the public sphere has a long history and cannot be reduced to periods of constitutionalism

© Дерлиця А. Ю., 2018

and parliamentarism. The author introduces the concept of financial formation of society as a certain model of public finance. It is a symbiosis of political, economic and social conditions at a certain historical stage. The following types of formations are defined: monarchical finance, the constitutional finance of the early bourgeois society, the state finance of the socialist type and the public finance model of the Western democracies. The principal differences between theoretical concepts that study the functioning of the public sphere at various stages of financial formation are emphasized. According to the author, the concept of public finance and the concept of state finance are antagonistic as they explain the different conditions for the functioning of the public sphere.

Keywords: public finance, government finance, financial formation of society, public sector, public goods, public choice.

JEL classification: E60, H00, H10, H40, N40.

А. Ю. Дерлиця

кандидат економічних наук, докторант кафедри фінансів імені С. І. Юрія Тернопільського національного економічного університету, Тернопіль, Україна

ОБЩЕСТВЕННЫЕ ФИНАНСЫ И ФЕНОМЕН ПУБЛИЧНОСТИ: СЕМАНТИЧЕСКАЯ КОНСТРУКЦИЯ, ИСТОРИЧЕСКАЯ ФОРМАЦИЯ, ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ КОНЦЕПЦИЯ

Аннотация. В статье исследована проблема семантического выбора отечественной теории финансов между понятиями “государственные финансы”, “публичные финансы” и “общественные финансы” в контексте эволюции феномена публичности и концептуальных основ западной экономической науки. Освещены ограниченные возможности употребления термина “государственные финансы” в современных условиях. Изучены подходы правовой и управленческой наук к употреблению терминов при характеристике публичной сферы. Исследован феномен публичности и критерии его оценки: информационный, управленческий, правовой и экономический. Раскрыта суть общественных финансов как исторической формации – модели организации публичных финансов, присущей сегодня странам Запада, отмечены ее специфические черты. Показан состав публичного и общественного секторов, а также системы общественных финансов. Последние рассмотрены как теоретическая концепция, которая исследует особое состояние организации публичной сферы. Подчеркнуты методологические отличия концепции общественных финансов от концепции государственных финансов. Сделан вывод, что при построении семантических конструкций предпочтение следует отдавать термину “общественный” (общественные финансы, общественные блага, общественный выбор и т. д.), который больше соответствует духу современной финансовой науки.

Ключевые слова: общественные финансы, публичные финансы, государственные финансы, финансовая формация общества, общественный сектор, общественные блага, общественный выбор.

Вітчизняна фінансова наука веде активний пошук векторів свого розвитку в контексті світових надбань та ідейної інтеграції в тіло загальносвітової економічної думки. Насамперед це проявляється в намаганні переосмислити поняття, що вживаються, частково відійшовши від одних та надавши нового розуміння іншим. Зокрема, наразі очевидно, що в нових економічних і суспільно-політичних реаліях поняття “державні фінанси” не може змістовно покривати всю проблематику фінансових процесів у публічно-колективній сфері. В наукових працях дедалі частіше наголошується на необхідності

використання термінів “публічні фінанси” або “суспільні фінанси”, що пов’язано не просто з переоцінкою семантичних відтінків, а з транзитом економічного змісту явищ, які традиційно, ще з радянських часів, відносилися до сфери державних фінансів. Не слід вважати, що окреслена проблема має характер виключно науково-академічної дискусії. Плутанина із вживанням понять і різночитання в перекладах вже призвели до розбіжностей у законодавчих актах та відомчих документах. Утім, у зарубіжній практиці те саме поняття теж позначається різними термінами: “public finance”, “government finance”, “state finance”, “national finance”. І хоча західна економічна наука розглядає цю тематику під єдиним терміном “public finance”, у працях вітчизняних авторів він перекладається як суспільні, публічні або навіть державні фінанси.

Без коригування категоріального спектра української фінансової науки вона не може послуговуватись однією понятійною мовою із фінансовою думкою Заходу. Остання, за висловом піонера в її дослідженні, вітчизняного вченого В. Л. Андрущенка, не лише є сукупністю знань, а й містить світоглядно-ціннісну складову, виступаючи сумою “інтелектуальних досягнень західноєвропейських і американських учених, об’єднаних спільними суспільними цінностями та єдиною парадигмою мислення” [1, с. 7]. Тільки з цього джерела ми можемо почерпнути необхідні ідеали, орієнтири теоретичного збагачення і взірці практичного конструювання в нашій країні.

До проблеми розмежування зазначених понять уже долучилося чимало науковців. Варто виокремити доробок С. В. Бойко, О. В. Дугопольського, Т. Ф. Куценко, В. М. Опаріна, В. М. Федосова і П. І. Юхименка, В. Б. Тропіної, А. В. Хомутенко та ін. [2–7]. До речі, при виборі альтернативи терміну “державні фінанси” вчені схиляються до словосполучення “публічні фінанси”, котре, на наш погляд, більше відповідає духу правової й управлінської наук. Натомість економічну сутність краще підкреслює семантична конструкція “суспільні фінанси”. Нашим завданням є розвиток попередніх напрацювань на основі розширеного погляду на окреслену проблему, за якого семантичні відтінки повинні розглядатися тільки обов’язковою, але не достатньою умовою аргументації. Враховувати потрібно й історичні, методологічні аспекти, світовий досвід і логіку економічної науки.

Зауважимо, що досі чітко та комплексно не сформульовано відповідь на закономірне питання про причини необхідності зміни рамок використання попередньої термінології, тобто про те, чому для явищ у фіскально-бюджетній царині доцільно переосмислити вживання терміна “державні фінанси”. В еволюційному вимірі традиції вітчизняної теорії сформувалися за часів СРСР, де цей феномен правомірно було називати саме державними фінансами у зв’язку з беззаперечним домінуванням держави, жорстким контролем над фінансами, відсутністю суспільних важелів впливу на них із боку населення. Сьогодні ж те, що досі інертно називають державними фінансами, в т. ч. у офіційних документах, є таким лише частково. Це пояснюється комплексними змінами в практиці функціонування всіх без винятку складових фінансового механізму держави.

По-перше, зі здобуттям Україною незалежності внаслідок демократизації, особливо становлення місцевого самоврядування, відбувся концептуальний поділ по лінії державні фінанси – місцеві фінанси. В Радянському Союзі централізація та модель побудови фінансової й бюджетної систем практично нівелювали місцеві фінанси, оскільки місцеві бюджети були складовою єдиного бюджету і включалися до загальносоюзного. Надання місцевим фінансам статусу особливої сфери фінансової системи накладає обмеження на використання терміна “державні фінанси”. Разом із тим це породило відому проблему наукового трактування зазначеного поняття, адже державні фінанси в нових реаліях, як слушно зауважує О. П. Кириленко, “за своїм складом можуть розглядатися у вузькому і широкому значеннях” залежно від включення або виокремлення місцевих фінансів [8, с. 23].

По-друге, один із ключових елементів – фонди, що перебувають за межами бюджетів, на сьогодні не можуть повністю трактуватись як державні фінанси. Зокрема, кошти Пенсійного фонду із запровадженням накопичувальної системи не повинні розглядатись у ролі державних ресурсів, оскільки за економічним змістом є коштами індивідів, акумульованих на особистих рахунках. Низка інших аргументів на користь необґрунтованості віднесення позабюджетних фондів до складу державних фінансів уже наводилися вітчизняними науковцями. Наприклад, В. Б. Тропіна наголошує, що ці ресурси “є новим видом публічних фінансів, які не є ні державними фінансами, ні комунальними” [6, с. 34].

По-третє, істотні змістові трансформації відбулися й у іншому важливому елементі – державній власності. На заміну їй приходять суспільний сектор економіки, що характеризується новітніми організаційними формами, зокрема державно-приватним партнерством. На відміну від СРСР (де державна власність була тотальною, а право держави на засоби виробництва – монопольним), в умовах ринку, коли держава може володіти лише незначною часткою суб'єкта господарювання, докорінно змінюються принципи та форми володіння, розпорядження й управління такими об'єктами.

По-четверте, сталися масштабні зміни інституційного середовища фінансів – з'явилися інститути громадянського суспільства, котрі запустили механізми впливу на бюджетний процес і трансформували засади управління фінансами за допомогою громадських слухань, публічного контролю, парламентського представництва суспільних інтересів та політичного лобіювання.

По-п'яте, і це головна комплексна зміна, назріла світоглядна трансформація поглядів на державу, за якої акумульовані нею ресурси не можна вважати власне державними – вони належать не їй, а суспільству. Йдеться про остаточну імплементацію притаманної західному світу ціннісної парадигми погляду на саму державу як на виконавця, управителя, а не мету формування певних “централізованих” ресурсів.

Найбільш очевидно новацією є те, що питання, пов'язані з управлінням державними фінансами, стали предметом загальносуспільного інтересу та набули рис публічності. Суспільно-політичні трансформації після здо-

буття Україною незалежності зумовили зміну характеру фінансових процесів – доходи й видатки держави стали публічними. Термін “публічні фінанси” почав використовуватися й іншими науками, а саме правом, політологією, управлінською теорією, більше того, саме вони, а не фінансова наука, першими стали відмовлятися від вживання поняття “державний”. Тому звернення до їхнього досвіду є природним і актуальним, адже фінанси, фінансове право та публічне управління, відрізняючись предметом і методом, мають спільний об’єкт, що дає можливість застосовувати міждисциплінарний підхід, котрий здатний збагатити кожную науку. Наявність подібних точок дотику спонукає науковців уважніше ставитися до виокремлення специфічних рис із метою уникнення змішування. З огляду на це, варто коротко розглянути відмінності в підходах та вживанні термінів у згаданих “паралельних” науках, що сприятиме кристалізації з них власне економічного змісту.

Юридична наука, зокрема в її складовій – фінансовому праві, віддає абсолютну перевагу використанню терміна “публічні фінанси”. Це пов’язано з історично сформованою ще з часів римського права традицією поділу галузей права на приватне й публічне. Римська правова думка фактично виокремила два альтернативних світи існування людини: публічний (*respublica*) і приватний (*respriva*) [9, с. 29]. Публічним є те, що не є приватним, а сам феномен публічного виникає там, де суб’єкти задовольняють загальний (публічний, державний) інтерес.

Оскільки радянська правова доктрина цілковито відкидала концепцію приватного права як несумісну з природою соціалістичного ладу, поділ права на публічне й приватне було скасовано. Отже, і сфера публічно-правової регламентації в той період не виділялася [9, с. 28]. Поступове відновлення публічного права відбулося лише після здобуття Україною незалежності, що дало змогу, дотримуючись канонів і традицій, повернути у вжиток відповідні терміни (“публічні фінанси”, “публічні видатки”, “публічні доходи”), відмежовуючи їх від фінансових ресурсів приватно-правової сфери. Зауважимо, що саме публічно-правова природа предмету дослідження фінансової науки особливо підкреслювалася нею в період її фактичного зародження наприкінці ХІХ ст., до остаточного розмежування фінансового права й теорії фінансів. У той період предметом вивчення переважно визначалося “фінансове господарство союзів публічного характеру” [10, с. 16]. Зазначене дає підстави стверджувати, що фінансове право та фінансова наука походять з однієї колиски, й водночас накладає обов’язок наукового відслідковування подальшого шляху їх розходження, оскільки з моменту остаточного розмежування фінансово-правової й фінансово-економічної наук у ХХ ст. відбулося становлення методу та формування унікального предмету теорії фінансів. До того ж у другій половині ХХ ст. докорінно змінилися фінансові системи держав, набувши, без перебільшення, нового економічного змісту.

Управлінська наука теж поступово відходить від вживання терміна “державне управління”, віддаючи перевагу “публічному управлінню”, що пов’язано зі збільшенням ролі громади й суспільства загалом в управлінні дер-

жавою. За таких умов суб'єктом управлінського впливу є не просто держава, а суспільство та його публічні структури. Саме тому управлінська наука дедалі активніше використовує терміни “публічне управління” й “публічне адміністрування”, котрі точніше відповідають умовам державного управління на принципах гласності, публічності, відкритості та демократичності, цільової орієнтації управлінської діяльності й оцінювання її результативності, контролю дотримання законодавства органами муніципального та інших публічних рівнів [11, с. 20].

Отже, на перший погляд, зважаючи на досвід “паралельних” наук, найзручнішим є вибір на користь терміна “публічні фінанси”. Однак потрібно дати відповідь і на питання про його відповідність особливостям економічного підходу. Для цього спробуємо детальніше дослідити природу публічності, її прояв у сфері фінансів та зв'язок із предметом економічної науки.

Феномен публічності є, без перебільшення, одним із найменш досліджених соціальних ефектів сучасного суспільного життя. Для його оцінки необхідно розглянути сутність дихотомії індивідуального й приватного, з одного боку, та колективного й публічного, з другого. Свідоме розмежування індивідуального та колективного в історичному вимірі притаманне будь-яким людським спільнотам. Колективна взаємодія, очевидно, виникає паралельно із формуванням перших групових об'єднань людей. Усвідомлення ж публічного й приватного приходить дещо пізніше, з напрацюванням суспільно-етичних і правових норм, та традиційно припадає на епоху Стародавнього Риму. Термін “публічний” (*publicus*) у перекладі з латинської означає, крім іншого, загальний, суспільний, відкритий. Саме відкритість, прозорість і гласність традиційно вважаються іманентною відмінною рисою публічності. Тобто це ті питання, які перебувають на поверхні, доступні й винесені на обговорення громади. На нашу думку, інформаційна доступність і відкритість як важлива характеристика публічності є лише однією зі сторін, притаманних публічним явищам. Її можна окреслити як *інформаційний критерій*, котрий допомагає відмежовувати публічне від приватного. Акцентуючи саме на інформаційній складовій публічності, Ю. Хабермас, один із піонерів дослідження окресленої проблематики, дає початкування становлення публічної сфери XVII–XVIII століттями [12, с. 2], пов'язуючи його безпосередньо із формуванням демократично-буржуазних засад функціонування суспільства, утвердженням публічності як суспільного діалогу, орієнтованого на досягнення прагматичної колективної згоди. Зазначене реалізується завдяки остаточному налагодженню представницького парламентського механізму (як відомо, тільки у XVIII ст. з'явилися повноцінні звіти про засідання парламенту й громадськість стали залучати до обговорення публічних питань).

Слід зауважити, що оцінка лише за інформаційним критерієм не повністю розкриває сутність публічності. Проблема поєднання приватної й публічної сфер є набагато складнішою, ніж видається на перший погляд. Потребують усвідомлення також інші критерії включення певних явищ у сферу публічного. Наприклад, природним є застосування *правового критерію*

рію, що передбачає юридичне розмежування певних сфер на приватну та публічну. До речі, принципи римського права покладено в основу й вітчизняного законодавства при виокремленні публічного і приватного. Зокрема, ст. 81 Цивільного кодексу України встановлює, що юридичні особи, залежно від порядку їх створення, поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права. При цьому оцінка публічності за інформаційним і правовим критеріями не завжди забезпечує повну кореляцію. Розбіжність між інформаційними та юридичними ознаками публічності можна спостерігати на прикладі функціонування публічних акціонерних товариств, які за інформаційним критерієм набувають публічних рис, адже до них висуваються високі вимоги стосовно розкриття відомостей про діяльність, прозорості корпоративного управління компанією, перевірки звітності незалежним аудитором тощо. Натомість за правовим статусом вони зберігають приватно-правову природу. Аналогічним чином до публічної сфери виключно за інформаційним критерієм можуть бути віднесені й цілком приватні фінансові ресурси публічних осіб-політиків і державних службовців. В інформаційному вимірі вони повинні бути публічними й доступними в плані звітування, залишаючись сферою приватних фінансів.

Обмеженість застосування тільки інформаційного критерію стає очевидною при детальному вивченні видатків держави, серед котрих є приховані та не відкриті для суспільства. Таємні видатки держбюджету потрібно все-таки вважати публічними саме завдяки іншій їхній властивості – попри невідкритий характер, вони залишаються коштами, що працюють на загальне благо, оскільки здійснюються державою переважно для оборони країни, охорони її інтересів, тобто йдуть на користь загалу. В Законі України “Про доступ до публічної інформації” зазначено, що такою є відображена та задокументована інформація, яка отримана або створена в процесі виконання суб’єктами владних повноважень своїх обов’язків, передбачених чинним законодавством, або яка перебуває у володінні суб’єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації [13].

Отже, для характеристики публічного є важливіша властивість, ніж інформаційна відкритість. Це риса загальності та причетності до багатьох, спільності. На тому, що публічність у сфері фінансів слід розглядати не просто як відкритість, а як “загальність”, “відносини з приводу формування й використання усупільнених коштів, спрямовані на задоволення загальнонародних потреб”, слушно наголошували В. М. Опарін, В. М. Федосов і П. І. Юхименко [5, с. 118]. Тобто йдеться про принципове розмежування процесів на індивідуальні й колективні. Останні притаманні не якійсь певній, окремій особі, а сукупності осіб рівною мірою. Таку загальність унаслідок колективного характеру взаємодії можна трактувати як спільну фінансову або трудову участь у створенні того чи іншого блага за відсутності конкретної частки окремого члена в спільному результаті. Цей аспект становить *економічний критерій* оцінки публічності, котрий базується на розрахунку спільного створення благ, розподілу затрат і вигід серед учасників колек-

тивної взаємодії. Користуючись економічною термінологією, можна стверджувати, що публічні питання охоплюють проблематику виробництва та постачання благ колективного й суспільного споживання.

Особливість колективних дій і відповідної взаємодії полягає в необхідності існування спеціальних органів прийняття рішень та механізму управління, яким делегуються певні повноваження щодо розподілу благ і зусиль з координації акумулювання ресурсів. Отже, феномен колективної взаємодії дає підстави говорити й про *управлінський критерій* оцінки публічної сфери, котрий розглядає специфіку організації процесу прийняття та реалізації рішень крізь призму того, хто і як керує фінансами держави.

Запропоноване виокремлення інформаційного, правового, управлінського й економічного критеріїв оцінки публічності спрямоване на розкриття багатогранності окресленої проблематики. Мінливість поєднання цих ознак стає особливо помітною при розгляді історичних проявів трансформації публічної сфери. На кожному історичному етапі формується унікальне поєднання економічних, політичних, соціальних і правових умов, яке можна назвати *фінансовою формацією суспільства*. Доцільно розмежовувати такі історичні типи фінансової формації: монархічні фінанси ранніх держав включно з періодом феодалізму; конституційно-республіканські фінанси буржуазного суспільства недосконалої демократії, підвладні олігархічним впливам; державні фінанси соціалістичного типу та суспільні фінанси сучасних країн Заходу.

Публічного характеру за інформаційною ознакою фінанси набувають в історичному плані лише тоді, коли зникають умови абсолютизму й фінанси держави перестають бути персональними фінансами монарха. Це відбувається на етапі становлення конституційних фінансів у XVII–XVIII століттях, коли починають формуватися механізми відкритого та спільного розв'язання зазначених питань. До цього, але на короткий період, маємо епізодичні приклади прояву інформаційної публічності в перших республіках – Стародавній Греції та Стародавньому Римі. У свою чергу, в монархічній фінансовій формації, за невеликим винятком, видатки держави були питаннями приватними, закритими та й формувалися переважно за рахунок особистої власності короля – експлуатації доменів.

Утім, навіть у монархічний період, влада надавала необхідні суспільні блага, що стосувалися всього суспільства, такі як оборона країни, управління, підтримка правопорядку та судочинство. Разом із тим, усе суспільство несло тягар зі створення цих благ шляхом виконання трудової повинності, експлуатації в інших нефіскальних формах на королівських землях. Тому за економічним критерієм таку систему можна охарактеризувати як публічно-колективну сферу. При цьому управлінський критерій – спільне, публічне прийняття фінансових рішень – на цю модель теж не поширюється через умови абсолютизму. Те саме стосується правового критерію: тогочасні державні фінанси мають переважно приватно-правову природу. Варто зауважити, що елементи публічності на місцевому рівні з'являються раніше, ніж

на загальнодержавному, прикладом чого є Магдебурзьке право, чие коріння сягає XII ст.

На етапі утвердження конституціоналізму поступово підвищується відкритість публічних фінансів та запроваджуються механізми залучення громадськості до управління ними. Однак обидві сторони, інформаційна й управлінська, не є в цій моделі досконалыми, оскільки представницькі органи формуються на основі податкового чи майнового цензу, а повнота інформації про фінанси держави не є вичерпною й достатньою. Адже країни Європи здобули загальне виборче право тільки на зламі XIX–XX століть, до того часу публічні вибори проводилися, проте участь у них могли брати лише близько 5 % населення. Таким чином, із точки зору економічної ефективності і справедливості – ключових рис, які досліджує фінансова наука, – така система була далекою від ідеалу, бо не відповідала критеріям загальної корисності в розумінні спрямування фінансових потоків. Навпаки, саме застосування загального виборчого права та скасування виборчого цензу призвели до розширення кола функцій держави, зокрема появи соціальної складової, зумовили загальне зростання обсягу перерозподілу ресурсів.

Найбільш чітко розбіжність між економічними, правовими, управлінськими та інформаційними критеріями помітна на прикладі класичних державних фінансів у СРСР. Сфера приватного за радянських часів була максимально звужена на користь державного домінування, а публічність і здатність суспільства впливати на прийняття рішень були мінімальними. За таких обставин фінанси, безперечно, виступають засобом забезпечення суспільних благ, однак без зв'язку з інтересами населення; держава, володіючи максимальною свободою у виборі пріоритетів фінансової політики, будучи непідконтрольною суспільству, ставить хибні завдання, котрі не відповідають запитам суспільства. Такі фінанси слушно називати саме державними й виключно ними, на чому завзято наголошувалося радянською фінансовою наукою.

Оцінюючи явища публічності крізь призму історичних змін, можна підійти до усвідомлення існування альтернативних способів організації сфери публічного. Її саму можна оцінювати за критерієм суспільності, загальності, відповідності інтересам усіх соціальних прошарків. Завдяки забезпеченню високого рівня публічності за всіма критеріями (інформаційної відкритості, доступу до прийняття рішень і управління, правової впорядкованості, ефективного й справедливого розподілу фіскального тягаря та бюджетних коштів) у країнах Заходу в другій половині XX ст. виник феномен *суспільних фінансів*. Їх ключова риса – щільна прив'язка фіскально-бюджетних пропорцій до загальносуспільних інтересів і потреб, що відображається у структурі доходів та видатків держави, організації бюджетного процесу, розподілі фінансових ресурсів між рівнями фінансової системи й громадянами, застосовуваних фіскальних інструментах тощо. Утворюється ефект “загальності” публічних фінансів – вони набувають суспільного характеру. Матрицю поєднання критеріїв публічності фінансів у різних фінансових формаціях подано в таблиці.

Таблиця. Дотримання критеріїв публічності фінансів у різних історичних фінансових формаціях

Фінансова формація суспільства	Інформаційний критерій	Правовий критерій	Управлінський критерій	Економічний критерій
Монархічні фінанси	-	-	-	+
Державні фінанси	-	+	-	+
Конституційні фінанси	+/-	+	+/-	+
Суспільні фінанси	+	+	+	+

Складено автором.

Для наголосу на загальності, спільності явища в українській мові найкраще підходить термін “суспільний”, тобто той, що стосується всього суспільства як сукупності. Цей термін походить від латинського слова “*socio*” – поєднувати, об’єднувати, організовувати спільну працю. Не даремно в ст. 95 Конституції України термін “публічний” згадується тільки в контексті правових процедур, а “суспільний” – стосовно інтересів і потреб та, що особливо важливо, коли йдеться про засади розподілу багатства через бюджетну систему і зв’язок видатків бюджету із “загальносуспільними потребами”.

Необхідність використання зазначеного терміна зумовлена підходами саме економічної науки, що яскраво демонструють такі поняття, як “суспільні блага” (*public goods*), “суспільний вибір” (*public choice*) і “суспільний інтерес”. Адже загально визнані характеристики суспільних благ – неконкурентність у споживанні та загальнодоступність, тобто здатність поширення їх корисності одразу на всіх членів суспільства рівною мірою без винятку, – однозначно зосереджують увагу на загальності, суспільності, а не певній публічній природі. Аналогічно, поняття суспільного вибору цінне для економічної науки саме тим, що його здійснює вся громада, намагаючись транслювати власні інтереси у фінансову політику держави. При цьому ключовою ланкою виступає саме той, хто робить цей вибір, а не його форма. Існує сукупність пов’язаних понять, де суспільство чітко окреслене як суб’єкт явищ: суспільні потреби – суспільний інтерес – суспільна власність – суспільний вибір – суспільні блага – суспільні фінанси – суспільний добробут. Вживання терміна “публічні” до всіх цих семантичних конструкцій програє в семантико-логічному вимірі.

Слід розрізнити поняття “суспільні фінанси” та “фінанси суспільства”, підходячи до цього питання подібно до того, як фінансова наука розмежує терміни “державні фінанси” й “фінанси держави”. Окремі автори намагаються приписати суспільним фінансам “функцію задоволення індивідуальних інтересів, коли здійснюються економічні відносини, у результаті яких формуються, розподіляються та використовуються децентралізовані фонди суб’єктів господарювання приватного сектору” [7, с. 121], доводячи, що “суспільні фінанси охоплюють усі економічні відносини країни, результатом яких є рух частини фінансових ресурсів, спрямованих на задоволення і суспільних, й індивідуальних інтересів” [7, с. 122]. Таке широке тракту-

вання може бути застосоване лише до поняття фінансів суспільства як їх сукупності.

Крім того, на наше переконання, ученим-фінансистам варто чітко дотримуватися специфіки економічного підходу, відокремлюючи його від правового й управлінського. Зокрема, це стосується надмірного використання положень сучасної правової науки, а також відомих поглядів представників дореволюційної фінансової науки, котрі трактували фінанси крізь призму функціонування публічно-правових союзів. Справді, за логікою права слід використовувати саме таку термінологію. Ми з належною повагою ставимося до доробку української фінансової школи дореволюційної доби, до того ж саме тоді відбувалося її відокремлення від фінансового права з кристалізацією економічного змісту та методу науки. Ці процеси паралельно розпочиналися в зарубіжних країнах і на вітчизняних теренах. Однак більшовицький переворот позбавив українську фінансову школу останнього шансу розвитку в загальносвітовому науковому й практичному контексті. Тому акценту на публічній природі фінансової діяльності певних союзів, що був актуальним на той момент, недостатньо для оцінки сутності сучасних фінансових систем. Адже західна фінансова наука під терміном “public finance” має на увазі саме їх суспільний, а не лише публічний характер, досліджуючи цей феномен у розрізі двох ключових концепцій – суспільних благ та суспільного вибору, котрі є продуктом середини ХХ ст. До другої половини минулого століття ми відносимо й набуття рис суспільності в практиці публічних фінансів країн Заходу.

На нашу думку, тільки економіст може дати правильну відповідь на питання, “чиїми” публічні фінанси є насправді, аналізуючи розподіл корисності та витрат серед учасників колективної взаємодії. Виключно економічна наука, що має відповідний методологічний апарат, займається пошуком оптимальних пропорцій розподілу добробуту, обсягів суспільних благ і розподілу фіскального тягаря серед окремих членів суспільства. Саме це, на наш погляд, становить квінтесенцію підходу фінансово-економічної науки та її відмінність від альтернативних способів дослідження публічної сфери.

Обґрунтовуючи склад і структуру суспільних фінансів, слід наголосити на необхідності уникнення методологічної помилки, якої доволі часто припускаються вітчизняні науковці при окресленні елементів цієї системи: до неї переважно відносять лише сформовані на щорічній основі фонди (бюджетну систему, позабюджетні фонди тощо), не включаючи активи бюджетного сектору та сектору державного управління. Тобто ігнорується майнове підґрунтя бюджетної сфери, позабюджетних фондів, інших структур державного сектору. Такий підхід є докорінно неправильним і суперечить не лише теоретичним аргументам, а й практиці бюджетного обліку в нашій державі та за кордоном. Враховуючи існування складних процесів перетікання фінансових ресурсів із щорічно затверджуваних кошторисів у активи й зобов'язання бюджетних установ, це є неправомірним. У Керівництві щодо ведення статистики державних фінансів підкреслюється необхідність урахування двох

взаємодоповнюючих складових – *чистої вартості активів* на певну дату, тобто різниці між наявними активами та зобов'язаннями, будь-якої інституційної одиниці публічного сектору й *потоків* – економічних операцій за певний період, у котрих беруть участь інституційні одиниці та які впливають на їх стан і обсяг активів [14, с. 40]. При цьому зміни обсягу активів можуть бути повністю пояснені операціями за конкретний період.

Вважаємо, що виокремленню суспільних фінансів у складі фінансової системи загалом повинне передувати чітке бачення розмежування секторів економіки. В цій сфері є нормативно-правові напрацювання вітчизняного правового поля та зарубіжний досвід, який має рекомендаційний характер. У першому випадку ми повинні виходити з положень Цивільного, Господарського й Бюджетного кодексів, а також низки інструктивних матеріалів, особливо Класифікації інституційних секторів економіки (*далі* – КІСЕ) [15]. Зарубіжний рекомендаційний досвід формує Керівництво зі статистики державних фінансів (*Government Finance Statistics Manual*; *далі* – КСДФ) [14], котре покладено в основу національних підходів до трактування поняття державного сектору. Відповідно до КІСЕ, економіка країни складається із сукупності інституційних одиниць резидентів, які групуються в п'ять інституційних секторів (рис. 1).

З-поміж них повністю приватною сферою є лише сектор домашніх господарств, переважно такою – сектори нефінансових корпорацій і фінансових корпорацій за винятком їхніх складових – державних нефінансових та фінансових корпорацій. Сектор загального державного управління (в оригіналі КСДФ – *General Government*) включає інституційні одиниці, які мають виключно публічну природу. Вони групуються за версією КІСЕ в такі підсектори: центральні органи державного управління; регіональні й місцеві органи державного управління; фонди соціального страхування. Очевидно більш вдалою назвою, з огляду на віднесення до цього сектору сфери місце-



Рис. 1. Інституційні сектори економіки відповідно до Класифікації інституційних секторів економіки та Керівництва зі статистики державних фінансів

Складено за: *Government Finance Statistics Manual 2014* / International Monetary Fund, 2014. 446 p. URL: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>; Класифікація інституційних секторів економіки України : затв. наказом Державної служби статистики України від 03.12.2014 № 378. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0378832-14>.

вого самоврядування, була б семантична конструкція “сектор суспільного управління”.

Плутанина в термінології та різночитання в перекладах призвели до неузгодженості нормативно-правових актів, насамперед через різне трактування в них складу державного сектору економіки. Зокрема, в Господарському кодексі України це поняття пов'язується із суб'єктами господарювання у сфері державної власності, а згідно з КІСЕ визначається як сукупність інституційних одиниць публічної природи [16, с. 46, 47]. Певні розбіжності є й у позиціюванні комунального сектору економіки: за методикою Господарського кодексу її державний сектор не враховує об'єкти комунальної форми власності [16, с. 46]. Тому логічніше вживати поняття “суспільний сектор економіки” у складі її державного й комунального секторів.

Особливе місце з точки зору критеріїв публічності посідає сектор некомерційних організацій, що обслуговують домашні господарства, – сукупність інституційних одиниць, які надають неринкові послуги для таких господарств або суспільству в цілому шляхом формування ресурсів за рахунок добровільних внесків. До них належать громадські об'єднання й організації, партії, релігійні, благодійні організації, профспілки тощо. З погляду права, цей сектор є складовою приватної сфери. Однак оцінка за іншими критеріями – інформаційними, управлінськими та економічними – вказує на його публічну природу.

Відповідно до Закону України “Про громадські об'єднання”, громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів. Громадські об'єднання утворюються й діють, серед іншого, на принципах: добровільності; відсутності майнового інтересу їх членів (учасників); прозорості, відкритості та публічності [17]. Прозорість і відкритість передбачає право членів такого об'єднання мати вільний доступ до інформації про його діяльність, а також забезпечується вимогою розкриття останньої громадськості. Тому ми повністю погоджуємося з думкою, що є всі підстави для віднесення фінансів громадських організацій і об'єднань до публічних [5, с. 116]. При цьому наголосимо, що вважати їх суспільними немає підстав, оскільки сфера поширення їх функціонування має визначене коло членів суспільства, крім того, умовам усезагальності вони в більшості випадків не відповідають.

На основі теоретичних аргументів і правового регламентування окреслимо структуру публічного й суспільного секторів (рис. 2). З огляду на таке секторальне розмежування, система суспільних фінансів є сукупністю фінансів цих секторів та включає:

– фінанси сектору суспільного управління у складі державного й місцевих бюджетів, позабюджетних фондів (державні цільові фонди, фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування), а також чистих активів інституційних одиниць у бюджетній і позабюджетній сферах;



Рис. 2. Структура публічного й приватного секторів економіки

Складено за: Government Finance Statistics Manual 2014 / International Monetary Fund, 2014. 446 p. URL: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>; Класифікація інституційних секторів економіки України : затв. наказом Державної служби статистики України від 03.12.2014 № 378. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0378832-14>.

– фінанси суспільного сектору економіки у складі фінансів суб'єктів господарювання державної власності та фінансів суб'єктів господарювання комунальної власності.

Варто також врахувати, що виокремлений нами суспільний сектор є конструкцією, котра має конкретно-історичний вимір. Тобто в авторитарному й тоталітарному суспільстві його більш правомірно називати державним сектором у складі секторів державного управління та державної економіки.

Феномен набуття державними фінансами рис суспільності як певного якісного стану, їхні властивості та умови досягнення повинна вивчати *теорія суспільних фінансів*. Вона покликана сприяти пошуку оптимуму у вимірі балансування попиту й пропозиції на суспільні блага, а також мінімізації негативних ефектів для ринкових і соціальних процесів. Уся наведена вище аргументація дає підстави стверджувати, що *єдина теорія публічних фінансів для різних фінансових формацій не може бути побудована*, оскільки принципи та умови їх функціонування кардинально відрізняються. Теорія, що пояснює функціонування сфери публічного, повинна бути окремою для колективних фінансів прямої демократії, державних фінансів авторитарного й тоталітарного типів, монархічної моделі, олігархічно-конституційних фінансів і досконало-демократичних суспільних фінансів. Теорія державних фінансів, як модель пояснення способів організації та управління державою (одноосібного без огляду на суспільство), і теорія суспільних фінан-

сів, як система пошуку оптимізації у вимірі “потреби та інтереси суспільства – фінансові інститути”, є двома *антагоністичними теоріями різних станів публічної сфери*, а тому не можуть бути об’єднані в одній теорії публічних фінансів.

Узагальненими рисами суспільних фінансів як об’єкта вивчення відповідної теорії є:

1. Людиноцентризм на противагу державоцентризму. Держава розглядається лише як механізм задоволення потреб індивіда, центр з надання особливих послуг суспільству.

2. Ефективний суспільний вибір як механізм втілення базових детермінант у фінансові параметри й інститути. При цьому важливою є саме його якість, що вказує на ефективність представлення суспільних інтересів. В різних демократіях такий механізм має свою специфіку.

3. Суспільні блага та корисність. Погляд на результати державної діяльності як на виробництво особливого виду благ, що характеризуються не лише кількісними, а й якісними параметрами, вимірюються не просто витратами на їх фінансування, а є корисними для індивідів, що уможлиблює застосування політекономічного підходу порівняння попиту та пропозиції.

4. Особливі методи управління державною власністю, котра в умовах розвинутого громадянського суспільства набуває рис суспільної власності та може розглядатися з позицій суспільного сектору економіки.

5. Виключна роль місцевого самоврядування як характерна риса саме суспільних фінансів. У моделі державних фінансів відсутність реальної децентралізації є одним із невід’ємних атрибутів системи. Натомість суспільні фінанси за самим визначенням не можуть бути жорстко централізованими, оскільки це унеможлиблює оптимальне забезпечення суспільства й громади благами різного рівня локалізації, прийняття виважених рішень, поширення корисності, розмежування фіскальних зобов’язань, породжує зниження економічної ефективності.

Наявність зв’язку між базисом суспільних фінансів (економічними потребами й інтересами суспільства), з одного боку, та фінансовими інститутами й фінансовими пропорціями, з другого, повністю змінює методологію економічного аналізу, що дає можливість будувати теоретичні конструкції особливого характеру – створювати ідеалізовану модель суспільних фінансів. Це реалізовано в традиційному підході західної фінансової науки, орієнтованому на теорію економіки добробуту (*welfare economics*), основним ідеологом якої можна вважати Р. Масгрейва. Альтернативний напрям, котрий сформувався історично пізніше як доповнення першого, представлений теорією суспільного вибору (*public choice theory*), видатним представником котрої є Дж. Б’юкенен. Однак кожний напрям застосовує мікроекономічний аналіз до сфери суспільних фінансів, використовуючи принципи економічного суб’єктивізму та погляд на суспільні фінанси як на певну сферу фіскального обміну. Тільки стосовно суспільних фінансів, особливої теоретичної концепції, виникає специфічна логічна схема дослідження: індивідуальний

інтерес і корисність – їх підсумовування на абстрактно-теоретичному рівні (*welfare economics*) або в процедурах прийняття рішень (*public choice theory*) – суспільні фінанси – оцінка відповідності – пошук оптимізації.

На підставі викладеного доходимо таких висновків:

- Звуження можливих рамок вживання терміна “державні фінанси” зумовлює потребу у використанні семантичних конструкцій “публічні фінанси” й “суспільні фінанси”.

- Сучасна вітчизняна практика організації публічної сфери поки що не відповідає критеріям суспільних фінансів як історичної фінансової формації, притаманної країнам Заходу. Вона залишила в минулому модель державних фінансів та досі перебуває на етапі конституційних публічних фінансів із характерними для них олігархічними впливами на розподільчі процеси. Тому, коли йдеться про практичні аспекти функціонування фінансової системи в Україні, допустимим є вживання терміна “публічні фінанси”.

- На науковому рівні доцільніше говорити про теорію суспільних фінансів, оскільки риси публічності (за економічним критерієм) спостерігаються у фінансових формаціях будь-якого типу, а концепції, що їх пояснюють, є антагоністичними. Вважаємо, що вітчизняна фінансова наука, попри недоліки практики, повинна ставити завдання дослідження ідеалізованого стану, вибудовуючи концепцію суспільних фінансів на основі підходів західної економічної думки. Водночас вивчення обставин відхилення від оптимуму, які спостерігаються в Україні, дасть змогу збагатити теорію та реформувати практику.

- Перспективи розвитку фінансової науки в Україні вбачаємо в площині дослідження впливу суспільних інтересів на фінансову сферу, аналізу цих зв'язків, пошуку способів підвищення їх дієвості та розгляду напрямів оптимізації шляхом гармонізації цих інтересів із фінансовою політикою держави.

Список використаних джерел

1. Андрущенко В. Л. Фінансова думка Заходу в ХХ столітті: теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів. Львів : Камінь, 2000. 303 с.
2. Бойко С. В. Публічні фінанси у контексті генези та еволюції понятійно-категоріального апарату фінансової науки. *Економіст*. 2015. № 10. С. 31–35.
3. Длугопольський О. В. Суспільний сектор економіки і публічні фінанси в епоху глобальних трансформацій : монографія. Тернопіль : Екон. думка ; ТНЕУ, 2011. 632 с.
4. Куценко Т. Ф. Публічні фінанси в Україні: зміст та структура з урахуванням сучасних тенденцій розвитку. *Економіка та держава*. 2016. № 6. С. 62–66.
5. Опарін В. М., Федосов В. М., Юхименко П. І. Публічні фінанси: генеза, теоретичні колізії та практична концептуалізація. *Фінанси України*. 2017. № 2. С. 110–128.
6. Тропіна В. Б. До питання про публічні фінанси. *Фінанси України*. 2009. № 12. С. 28–34.
7. Хомутенко А. В. Прагматика та семантика термінів фінансової науки “суспільні фінанси”, “публічні фінанси” та “державні фінанси”. *Фінанси України*. 2017. № 1. С. 111–126.
8. Кириленко О. П. Державні фінанси в умовах формування демократичного суспільства. *Світ фінансів*. 2004. № 1. С. 22–33.
9. Борисевич С. О. Публічне право, політика та управління в Україні. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. 2013. № 3. С. 26–34.

10. Озеров И. Х. Основы финансовой науки: учение об обыкновенных доходах. 5-е изд. М. : Тип. Т-ва И. Д. Сытина, 1917. 544 с.
11. Малий І. Й. Генеза публічного управління і адміністрування в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 24. С. 17–21.
12. Habermas J. *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Cambridge : The MIT Press, 1991. URL: https://pages.uoregon.edu/koopman/courses_readings/phil123-net/publicness/habermas_structural_trans_pub_sphere.pdf.
13. Про доступ до публічної інформації : закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
14. *Government Finance Statistics Manual 2014 / International Monetary Fund*, 2014. 446 p. URL: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>.
15. Класифікація інституційних секторів економіки України : затв. наказом Державної служби статистики України від 03.12.2014 № 378. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0378832-14>.
16. Нецора Т. Г. Методичні питання визначення обсягу та структури державного сектору економіки України. *Науковий вісник Мукачівського державного університету*. 2016. № 1. С. 45–50. URL: <http://www.msu.edu.ua/vistn/wp-content/uploads/2016/05/1-5-1-2016-7.pdf>.
17. Про громадські об'єднання : закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.

References

1. Andrushchenko, V. L. (2000). *Financial Western thought in the twentieth century: Theoretical conceptualization and scientific issues of public finance*. Lviv: Kameniar [in Ukrainian].
2. Boiko, S. V. (2015). Public finance in the context of the genesis and evolution of conceptual and categorical apparatus of financial science. *Economist*, 10, 31–35 [in Ukrainian].
3. Dluhopolskyi, O. V. (2011). *The public sector and public finance in the era of global transformations*. Ternopil: Ekonomichna dumka; TNEU [in Ukrainian].
4. Kutsenko, T. F. (2016). Public finance in Ukraine: content and structure considering current tendencies of development. *Economy and the state*, 6, 62–66 [in Ukrainian].
5. Oparin, V. M., Fedosov, V. M., & Yukhymenko, P. I. (2017). Public finances: genesis, theoretical and practical conceptualization collision. *Finance of Ukraine*, 2, 110–128 [in Ukrainian].
6. Tropina, V. B. (2009). On the question of public finance. *Finance of Ukraine*, 12, 28–34 [in Ukrainian].
7. Khomutenko, A. V. (2017). Pragmatics and semantics of financial science terms “community finance”, “public finance” and “state finance”. *Finance of Ukraine*, 1, 111–126 [in Ukrainian].
8. Kyrylenko, O. P. (2004). Public finances in the conditions of formation of a democratic society. *Finance world*, 1, 22–33 [in Ukrainian].
9. Borysevych, S. O. (2013). Public law, policy and governance in Ukraine. *Scientific Bulletin of the Academy of Municipal Administration*, 3, 26–34 [in Ukrainian].
10. Ozerov, I. Kh. (1917). *Fundamentals of financial science: teaching on ordinary income* (5th ed.). Moscow: Tipografiya I. D. Sytina [in Russian].
11. Malyi, I. Y. (2017). Genesis of public management and administration in Ukraine. *Investments: practice and experience*, 24, 17–21 [in Ukrainian].
12. Habermas, J. (1991). *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Cambridge: The MIT Press. Retrieved from https://pages.uoregon.edu/koopman/courses_readings/phil123-net/publicness/habermas_structural_trans_pub_sphere.pdf.

13. Verkhovna Rada of Ukraine. (2011). *On access to public information* (Act No. 2939-VI, January 13). Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> [in Ukrainian].

14. International Monetary Fund. (2014). *Government Finance Statistics Manual 2014*. Retrieved from <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>.

15. State Statistics Service of Ukraine. (2014). *Classification of institutional sectors of the economy of Ukraine* (Order No. 378, December 3). Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0378832-14> [in Ukrainian].

16. Netsora, T. H. (2016). Methodical issues of determining the volume and structure of the public sector in the economy of Ukraine. *Scientific Bulletin of Mukachevo State University*, 1, 45–50. Retrieved from <http://www.msu.edu.ua/visn/wp-content/uploads/2016/05/1-5-1-2016-7.pdf> [in Ukrainian].

17. Verkhovna Rada of Ukraine. (2012). *On public associations* (Act No. 4572-VI, March 3). Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4572-17> [in Ukrainian].