

Молдован О.О.

кандидат економічних наук,
директор Центру політичних та економічних ініціатив
«Європейська стратегія»;
докторант відділу економічної стратегії
центру економічних і соціальних досліджень
Національного інституту стратегічних досліджень
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3776-6291>

Moldowan Aleksy

Centre for Political and Economic Initiatives
"European Strategy";
National Institute for Strategic Studies

ПРОБЛЕМИ СТРУКТУРИЗАЦІЇ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ

THEORETICAL PROBLEMS OF STRUCTURING OF THE MODERN PUBLIC FINANCE

Стаття присвячена низці важливих методологічних проблем, з якими стикаються вітчизняні науковці та практики, котрі спеціалізуються на тематиці публічних фінансів. Увагу зосереджено на тому, що в українській науковій думці, попри наявність значної кількості наукових досліджень, бракує фундаментальних робіт, у яких би йшлося про вивчення структури публічних фінансів загалом. Проблема структуризації системи публічних фінансів досить часто трактується як суто теоретична, що не становить практичної цінності. Завдяки проведеним дослідженням обґрунтовано тезу про те, що такий підхід є помилковим. Система публічних фінансів є цілісним феноменом, його вивчення потребує системного підходу. Чітке осмислення об'єкта публічних фінансів, а також його структури дає змогу краще зрозуміти функціонування окремих елементів та наявні зв'язки між ними. Акцентується увага на тому, що система публічних фінансів є досить динамічним об'єктом, який розвивається відповідно до певних закономірностей. Тому внутрішня структура публічних фінансів також перебуває у процесі постійної трансформації. З урахуванням цих особливостей досліджено, як у сучасній державі виглядає структура публічних фінансів.

Ключові слова: система публічних фінансів, публічні фінанси, державні фінанси, місцеві фінанси, державний бюджет, державний кредит, податкова система, митна система.

Статья посвящена ряду важных методологических проблем, с которыми сталкиваются отечественные ученые и практики, специализирующиеся на тематике публичных финансов. Внимание сосредоточено на том, что в украинской научной мысли, несмотря на наличие значительного количества научных исследований, не хватает фундаментальных работ, в которых бы изучалась структура публичных финансов в целом. Проблема структуризации системы публичных финансов достаточно часто трактуется как сугубо теоретическая, не представляющая практической ценности. Благодаря проведенным исследованиям обосновывается тезис о том, что такой подход является ошибочным. Система публичных финансов является целостным феноменом, его изучение требует системного подхода. Четкое осмысление объекта публичных финансов, а также его структуры позволяет лучше понять функционирование отдельных элементов и связи, имеющиеся между ними. Акцентируется внимание на том, что система публичных финансов является достаточно динамичным объектом, который развивается в соответствии с определенными закономерностями. Поэтому внутренняя структура публичных финансов также пребывает в процессе постоянной трансформации. С учетом этих особенностей исследовано, как в современном государстве выглядит структура публичных финансов.

Ключевые слова: система публичных финансов, публичные финансы, государственные финансы, местные финансы, государственный бюджет, государственный кредит, налоговая система, таможенная система.

The article is devoted to a number of important methodological problems faced by domestic scientific researchers and policy-makers specializing in the public finance. Ukraine remains one of the few countries whose legislation lacks regulations that plainly defines the concept of the public finance system, its structure and principles of operation. The author draws attention to the fact that despite significant number of scientific studies, focused on selected components of the public finance system, Ukrainian scientists still confront with lack of fundamental works dedicated to the internal structure of public finance. A very simplified and backward approaches are dominated even in the papers of leading Ukrainian scientists. As a rule, they are mechanically borrowed from fundamental scientific works from the end of the previous century. It is a significant failure, because public finance system is characterized by a high dynamic of internal transformation. This leads to constant changes in the structure of the system and the links between its components. The problems relate to structuring of the public finance system are often perceived as a sheer theoretical topic that hasn't practical value for researchers. In this work, the author tries to argue for the opposite thesis. The public finance system is an integral phenomenon. The lack of a clear vision of the internal structure of the public finance system does not allow to understand its complexity and the links between its constituent components. In practical terms, this problem has become a key factor of the fragmentation of the Ukrainian public finance system, which in turn has a very negative impact on the effectiveness of the mechanisms of mobilization, redistribution and financial resources' expenditure. Understanding of this object, as well as its structure, allows one better realize the functioning of its individual elements and mechanisms of its functioning. The author draws attention to the fact that the public finance system is a dynamic object that develops in accordance with certain patterns. In this light, the internal structure of public finance is in the process of permanent transformation as well. Based on this conclusion, the author studies how the structure of public finance looks in a modern state.

Key words: public finance system, public finance, local finance, state budget, state credit, tax system, customs system.

Постановка проблеми. Україна залишається однією з небагатьох країн, у законодавстві яких відсутні нормативно-правові акти, які б чітко окреслювали поняття системи публічних фінансів, її структуру та принципи функціонування. Такі прорахунки – наслідок недопрацювань вітчизняних експертів у цій сфері, які залишили це питання поза увагою. Проблема структуризації системи публічних фінансів досить часто трактується ними як така, що не становить практичної цінності для досліджень.

На наш погляд, такий підхід є хибним. Відсутність чіткого бачення внутрішньої структури системи публічних фінансів заважає теоретикам зрозуміти складність цього інституту, зв'язки між його окремими складниками та механізми їх функціонування. У практичному вимірі ця проблема стала ключовим чинником фрагментарності української системи публічних фінансів, яка, у свою чергу, досить негативно впливає на ефективність функціонування механізмів мобілізації, перерозподілу та витрачання фінансових ресурсів.

Варто також враховувати, що система публічних фінансів є досить динамічним об'єктом, який розвивається згідно із певними світовими тенденціями. З огляду на це внутрішня структура публічних фінансів також перебуває у процесі постійної трансформації. Розуміння сучасної структури публічних фінансів та напрямів її трансформації має вкрай важливе значення для підвищення активності мобілізації, розподілу та витрачання публічних коштів.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій. Тематика окремих аспектів системи публічних фінансів України давно хвилює відомих вітчизняних учених і дослідників-практиків. У наукових працях І. Луніної, А. Соколовської, В. Опаріна, В. Федосова, І. Лютого та багатьох інших їхніх колег представлені як важливі дослідження теоретико-методологічні рівня, так і політико-прикладні, присвячені конкретним проблемам.

Виокремлення не вирішених раніше проблем. Водночас досить часто навіть у працях провідних науковців України натрапляємо на вкрай поверховий підхід щодо структуризації системи публічних фінансів. Зазвичай він запозичений із фундаментальних наукових праць кінця ХХ ст. На наш погляд, статистичний підхід до дослідження цього інституту є дещо застарілим. Упродовж останніх десятиліть спостерігаються важливі загальносвітові тенденції трансформації та розгалуження інституту публічних фінансів. В українській науковій думці вони залишилися поза увагою вчених. Симптоматично, що в справі розбудови ефективної системи публічних фінансів Україна теж залишається позаду розвинених країн.

Метою публікації є дослідження структури сучасної моделі публічних фінансів та ідентифікація певних стійких тенденцій її трансформації. Це забезпечить можливість краще зрозуміти механізм функціонування публічних фінансів на сучасному етапі розвитку та їх вплив на соціально-політичний стан держави.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Термін «система публічних фінансів» у цьому дослідженні ми розглядаємо в організаційно-правовому сенсі, тобто як сукупність структурно взаємопов'язаних і взаємодіючих фінансово-правових інститутів, котрі опосередковують процес формування, розподілу та використання грошових фондів держави і територіальних громад.

У науковій думці України підходи щодо структуризації системи публічних фінансів є досить широкими. Одна група фахівців обстоює думку про те, що до системи публічних фінансів належать лише державні фінанси та фінанси органів місцевого самоврядування. Зокрема, М. Карлін вважає, що публічні (суспільні) фінанси охоплюють державні та місцеві фінанси, оскільки і перші, і другі використовуються для задоволення публічних потреб (чи на рівні держави, чи на рівні окремих територіальних громад) [1, с. 39].

Такий підхід до структуризації системи публічних фінансів є досить популярним та поширеним. Він ґрунтується на тому, що складовими частинами системи публічних фінансів є тільки ті ланки, які знайшли своє правове відображення в законодавстві. Базовим нормативно-правовим актом, який регулює функціонування системи публічних фінансів в Україні (хоча й не містить у своєму тексті такої дефініції), є Бюджетний кодекс. У тексті цього документа виокремлюється лише державний бюджет та бюджети місцевого самоврядування. І хоча в Кодексі з'являються певні елементи інших складових частин системи публічних фінансів (державний кредит, державні та муніципальні підприємства та ін.), вони не набули певної інституціональної автономії [2].

На наш погляд, це досить вузький підхід, який значно обмежує розуміння доволі складного поняття – «публічні фінанси». Закономірно, що значна кількість вітчизняних фахівців намагаються включити до нього додаткові елементи й ланки. Наприклад, О. Длугопольський вважає, що публічні фінанси охоплюють доходи й видатки не лише центрального та місцевого урядів, а й фондів обов'язкового соціального страхування, крім того, структурні зв'язки між ними [3, с. 106]. Подібну позицію обстоює С. Корецька, згідно з якою державні фінанси в сукупності з місцевими (муніципальними) та іншими публічними фондами утворюють публічні фінанси [4, с. 26]. Три складові частини в межах системи публічних фінансів виокремлює А. Нечай. Відповідно до запропонованої цією вченою структури система публічних фінансів складається із публічних фінансів держави, публічних фінансів органів місцевого

самоврядування та публічних фінансів суспільного (соціального) призначення [5, с. 56].

У свою чергу Т. Коляда додатково розширює систему публічних фінансів, відзначаючи, що вона являє собою сукупність державних та муніципальних фінансів, які включають фінансові ресурси бюджетів різних рівнів, державні та муніципальні позабюджетні фонди, а також фінанси державних і муніципальних підприємств, установ та організацій [6, с. 79]. Дослідниця О. Глущенко додає до системи публічних фінансів також ланку публічного кредиту. На її переконання, публічні фінанси як комплекс суспільних відносин є частиною загальної суспільно-економічної системи, вони охоплюють бюджетні та фіскальні відносини, а також сукупність внутрішніх і зовнішніх зв'язків, що утворюються під час запозичень держави з приводу залучення, обслуговування та погашення державного боргу [7, с. 324].

У свою чергу С. Бардаш та Ю. Баранюк рухаються ще далі, пропонуючи додатково розширити склад системи публічних фінансів. Ці вчені включають до неї не лише публічні державні фінанси, а й публічні приватні фінанси (фінанси малого бізнесу, корпоративні фінанси, фінанси банків, фінанси некомерційних організацій) [8, с. 37]. Досить широкого підходу дотримується Т. Куценко, яка звертає увагу на те, що в сучасних умовах формуються нові ланки та інститути системи публічних фінансів, котрі необґрунтовано залишаються поза увагою. Учена слушно стверджує, що деякі складові частини публічних фінансів (зокрема, публічні фінанси, що розкривають відносини суб'єктів державно-приватного партнерства) ще до кінця не усвідомлені як вагомні елементи цієї системи, тому що перебувають на початку свого становлення [9, с. 66].

Аналіз наукових публікацій з означеної тематики дає можливість дійти висновку про те, що в українській науковій думці мають місце певні проблеми. По-перше, поміж науковців немає однастайності щодо структури публічних фінансів, хоча, зважаючи на прикладну орієнтацію більшості наукових досліджень у цій сфері, прийняття наукового компромісу щодо стандартної моделі структуризації цього інституту має вкрай важливе значення.

По-друге, більшість вітчизняних науковців трактують систему публічних фінансів як статичний феномен, тому не помітили певних важливих напрямів еволюції публічних фінансів. Одним із таких є тенденція до ускладнення та диференціації структури публічних фінансів. Це зумовлено розширенням функцій держави та, відповідно, збільшенням обсягу мобілізованих коштів для їх реалізації.

Ураховуючи це, дотримуємося думки, що система публічних фінансів буде характеризуватися тенденцією до розгалуження внутрішньої структури. До «класичних складників» системи публічних фінансів (бюджет, позабюджетні фонди, фінанси державних підприємств, державний кредит) додаються нові фінансові інститути та структури – інвестиційні фонди, державні банки та інші публічні фінансові установи. Опираючись на таке переконання, вважаємо, що сучасна модель системи публічних фінансів все-таки має розглядатися в широкому контексті.

Центральною ланкою публічних фінансів є державний бюджет як централізований грошовий фонд уряду, який останній використовує для фінансування реалізації державних функцій. Як зазначає В. Стоян: «Бюджет як фінансовий план державних витрат і джерел їхнього покриття відіграє важливу роль у діяльності держави. Він визначає її можливості й пріоритети розвитку, роль і форми реалізації закріплених за нею функцій» [10, с. 96].

Більшість науковців вважають, що бюджет держави виконує дві функції – розподільну та контрольну. Сенс розподільної функції полягає в концентрації грошових коштів у руках органів публічної влади з метою фінансування державних завдань. Натомість контрольна функція дає змогу слідкувати за тим, наскільки своєчасно і повно фінансові ресурси надходять у розпорядження держави, чи ефективно вони використовуються.

Такий спрощений підхід дійсно дозволяє зрозуміти базові функції державного бюджету. Проте на сучасному етапі розвитку цей інститут має ширший спектр завдань. У зв'язку з цим варто звернути увагу на підхід Я. Жаліла, який, ураховуючи специфіку сучасної держави, пропонує розширену класифікацію функцій бюджету. Зокрема, цей учений розглядає:

– *фіскальну функцію*, що полягає у фінансовому забезпеченні основних функцій держави, які належать до сфери її відповідальності. Згідно зі світовою практикою до беззаперечних завдань держави відносять: забезпечення зовнішньої та внутрішньої безпеки, підтримку соціально незахищених верств населення, забезпечення захисту навколишнього середовища. У країнах із перехідною економікою коло завдань держави суттєво розширюється та містить компенсацію негативного впливу недостатності розвитку ринкових механізмів і нестачі децентралізованих ресурсів;

– *регулюючу функцію*, що спирається на фіскальне перенаправлення частини ресурсних потоків у країні відповідно до встановлених пріоритетів. Вилучення частини суспільного продукту

у вигляді податків та неподаткових надходжень до бюджету дає змогу коригувати використання цього продукту, здійснюючи вплив як на обсяг сукупного попиту, так і на пропорцію між споживанням і накопиченням в економіці;

– *стратегічну структурну функцію*, яка визначається структурою державного споживання та державних інвестицій і реалізується через вплив на міжгалузевий і міжрегіональний перерозподіл ресурсів всередині країни відповідно до визначених довгострокових стратегічних пріоритетів. Зазначена функція набуває особливого значення в перехідних економіках, у яких відбувається суттєва структурна перебудова;

– *стимулюючу функцію*, що виявляється через вплив заходів державної політики на активізацію економічних процесів. Вона полягає в створенні максимально сприятливих умов для ефективної підприємницької діяльності в руслі закону та національних інтересів країни за допомогою податкових стимулів, субсидій і дотацій, інвестицій у точки зростання тощо [11].

Елементом бюджетної системи досить часто називають податкову систему. На наш погляд, це є дещо застарілий підхід. На ранніх етапах розвитку держави як суспільного інституту податки у їх первісному вигляді дійсно виконували переважно фіскальну функцію і запроваджувалися з метою наповнення казни. У деяких наукових колах такий підхід до податкової системи та податкової політики й надалі зберігається. Одним із проявів такого трактування податкової системи, відповідно до якого завдання останньої зводяться до мобілізації фінансових ресурсів до бюджету, є використання понять «бюджетно-податкова сфера», «бюджетно-податкова система» чи «бюджетно-податкова політика».

Водночас завдяки розширенню завдань і функцій держави податкова система отримала певну інституційну автономію. Насамперед це зумовлено тим, що її завдання вийшли за межі тих завдань, що стоять перед бюджетною системою. В умовах розвинених ринкових відносин податкова система стала не лише інструментом мобілізації фінансових ресурсів до бюджету, а й необхідним важелем регулювання економічних і соціальних процесів у державі. Через це податкова система все частіше розглядається як окремий елемент публічних фінансів, хоча й тісно прив'язаний до контексту бюджетної системи.

Підкреслимо, що в науковій думці існують різні підходи щодо визначення поняття «податкова система». Аналізуючи різні позиції, можемо виокремити два ключові підходи. Згідно з першим податкову систему визначають у досить вузькому розумінні, частіше як сукупність загальних та місцевих податків і зборів. Подібна

позиція є досить поширеною сьогодні, проте, на нашу думку, надто обмежує розуміння податкової системи. Для окреслення сукупності податків і зборів кращим варіантом є застосування терміна «система оподаткування». Натомість «податкова система» повинна розглядатись у широкому сенсі. З цієї позиції, податкова система включає правові основи оподаткування, виконавчо-контролюючі органи, порядок розроблення та законодавчого закріплення формальних правил оподаткування, неформальні правила оподаткування. Усі ці складові частини разом із системою оподаткування утворюють «податкову систему держави».

На наш погляд, статус та функції податкової системи міцно залежать від її місця в суспільно-економічних відносинах конкретної держави. Якщо податкову систему розглядати як складову частину бюджетної системи, то вона інтуїтивно сприйматиметься як механізм мобілізації фінансових ресурсів до державної скарбниці з метою забезпечення видатків держави. Натомість, якщо значення та роль податкової системи є набагато ширшими, ніж просто забезпечення доходів держави, значний акцент робиться на використанні її регулятивного потенціалу. Під останнім розуміється сукупність усіх наявних (передбачених чинним законодавством) засобів та можливостей свідомої реалізації регулюючої функції податків, що містяться в кожному окремому податку (зборі) та податковій системі загалом [12, с. 15].

Регулятивна функція податкової системи дає змогу впливати на економічні відносини й процеси за допомогою маніпулювання рівнем податкових ставок, надання податкових преференцій, зміни режиму адміністрування податків тощо. Застосування зазначених інструментів дає змогу забезпечувати прискорення чи гальмування економічного розвитку в окремих сферах економіки та здійснювати перерозподіл фінансових ресурсів між галузями та секторами економіки. Як зазначає Т. Єфименко, податкове регулювання за допомогою притаманних йому методів і важелів дозволяє досягти значно ефективнішого використання матеріальних і фінансових ресурсів, інтенсифікувати інвестиційну та підприємницьку активність, узгодити інтереси різних суб'єктів господарювання, прошарків населення, центральних і регіональних рівнів державного управління [13, с. 4].

До автономних складників системи публічних фінансів потрібно також віднести митну систему держави. Тривалий час ця система, як і податкова, розглядалася виключно у фіскальному контексті. Проте сьогодні вона сприймається у широкому сенсі. Зокрема, відомий український фахівець у сфері митної політики

П. Пашко визначає шість базових функцій митної політики: фіскальну; економіко-регуляторну; захисну; контрольно-організаційну; інформаційно-статистичну; міжнародно-політичну [14, с. 6]. Ґрунтуючись на широкому баченні функцій митної системи, галузеві науковці почали розглядати її не лише як інструмент мобілізації фінансових ресурсів до казни держави, але і як важливий інструмент економічної політики держави.

Наголосимо, що в українській науковій думці поняття «митна система» нині перебуває на початковому етапі інституціоналізації. Як зазначає провідний дослідник цієї тематики В. Мартинюк, попри наявність низки досліджень сутності й завдань мита та митно-тарифної політики в забезпеченні економічної безпеки держави та захисту її економічних інтересів, нині у вітчизняній фінансовій думці більшого поширення набуло поняття «митна справа», аніж «митна система». На думку фахівця, між цими двома поняттями існує значна термінологічна відмінність. Так, на його погляд, у першому йдеться про практичний бік роботи митних органів. Натомість поняття «митна система держави» В. Мартинюк описує як складну систему організаційно-правових та фінансових відносин, які виникають між державами, митними органами та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності під час ввезення на митну територію та вивезення за межі цієї території товарів, транспортних засобів та інших предметів, на які поширюються митні процедури [15, с. 11].

Загалом не викликає сумнівів те, що митна система є важливим та ефективним інструментом впливу на економічні процеси в державі та гарантом захисту національних економічних інтересів. Здійснюючи безпосередній регулятивний вплив на міжнародну торгівлю і виконуючи фіскальну функцію, митна система цим самим сприяє вирішенню важливих економічних проблем країни.

Розширення переліку функцій сприяє певній інституціональній відокремленості митної системи від бюджетної та податкової систем. Унаслідок цього все частіше в наукових працях фахівців з різних наукових дисциплін митна система також розглядається як автономна ланка системи публічних фінансів.

Важливою ланкою системи публічних фінансів є позабюджетні фонди. Їх виникнення спричинено необхідністю виділення надзвичайно важливих для суспільства видатків у спеціальні фонди й забезпечення їх самостійними джерелами доходів. Ця ланка системи публічних фінансів необґрунтовано залишається в тіні бюджетної системи. Насправді позабюджетні фонди характеризуються значною інститу-

ціональною автономією щодо державного бюджету, а їх роль у системі публічних фінансів має тенденцію до зростання.

У сучасному світі налічується кілька типів позабюджетних фондів. Найбільш поширеними є позабюджетні фонди соціального страхування (наприклад, пенсійні фонди, медичні фонди, фонди страхування на випадок втрати працездатності, професійних захворювань та безробіття). Соціальні фонди зазвичай є цільовими, їх кошти можуть спрямовуватися виключно на фінансування цільових соціальних виплат і не можуть бути вилучені до центрального бюджету.

Те, що низка заходів соціального забезпечення реалізується державою через систему соціального страхування, а не через бюджетну систему, містить кілька переваг. По-перше, така система захищає кошти застрахованих осіб від вилучення до державного бюджету з метою фінансування інших видатків. По-друге, така система покращує платіжну дисципліну, оскільки ці внески, на відміну від податкових платежів (які часто є нецільовими), мають чітке призначення та прямо впливають на майбутні вигоди застрахованої особи. По-третє, фонди, акумулюючи колосальні фінансові ресурси, здатні виступати потужними інвесторами національної економіки.

Окрім соціальних фондів, у сучасній світовій практиці існують інституційно відокремлені державні фонди, метою яких є реалізація економічних завдань. До таких, серед іншого, відносять суверенні фонди. За визначенням О. Гаврилюка, суверенний фонд – це фонд, контрольним пакетом якого володіє держава, він складається з валютних накопичень та інших активів (у т. ч. власності, акцій, облігацій) і зазвичай формується внаслідок існування/виникнення високого профіциту торговельного балансу при експортних операціях (найчастіше – природних ресурсів або товарів) з метою акумулювання й інвестування тимчасово вільних державних коштів [16].

Нині існує широкий спектр видів суверенних фондів: інвестиційні фонди, стабілізаційні фонди, фонди майбутніх поколінь тощо. Одні з них є ощадними, вони більшою мірою спрямовані на збереження кон'юнктурних доходів для наступних поколінь від експлуатації вичерпних природних ресурсів (газ, нафта, інші природні копалини); другі – виступають антициклічним інструментом; треті – спрямовані на підтримку фінансування структурних економічних зрушень, інноваційного розвитку економіки тощо. Для багатьох держав світу подібний тип позабюджетних фондів відіграє дуже важливу роль у системі публічних фінансів та функціонуванні їхніх економік загалом.

Самостійну ланку публічних фінансів утворюють фінанси державних підприємств, функціонування яких пов'язано з розвитком державного сектору в економіці. У сучасному світі присутність держави в тих чи тих галузях економіки визначається різноплановими інтересами, зокрема це:

а) підтримка важливих галузей чи окремих підприємств. Досить часто вони є дуже важливими для держави з різних причин, проте в умовах ринку мають низьку рентабельність і є нецікавими для приватного сектору;

б) контроль за природними монополіями. Для того щоб контролювати ринкову поведінку природних монополій, які надають важливі послуги чи виробляють стратегічно важливі товари для економіки (наприклад, газ, електроенергія, водопостачання, залізниця тощо), уряди часто вважають за доцільне ввійти до складу акціонерів чи націоналізувати такі підприємства;

в) збільшення фінансових ресурсів для фінансування державних програм. Держава часто прагне контролювати надприбуткові галузі або окремі корпорації (виробництво алкогольних напоїв, добування нафти, газу, дорогоцінних металів тощо) з метою наповнення бюджету або перекладання на них фінансового тягаря, пов'язаного з фінансуванням важливих для держави завдань [17, с. 78].

До цієї ланки публічних фінансів також потрібно зарахувати й державні банки. На нашу думку, державні банки не можна розглядати як банки комерційні. Незважаючи на те, що конкуренція й ринкове середовище змушують їх керуватися комерційними інтересами, вони, тим не менше, завжди будуть обтяжені реалізацією низки державних функцій. У цьому контексті І. Чмутова систематизувала три групи основних функцій державних банків:

1) державні банки повинні бути фінансовими агентами уряду. В контексті реалізації цієї функції державні фінансово-кредитні установи мають бути посередниками між урядом та населенням або суб'єктами господарювання, при цьому їхня діяльність має бути орієнтована на надання відповідних банківських послуг на найвищому рівні, а не на отримання прибутку;

2) державні банки мають упроваджувати державну політику у фінансовий сектор країни. У межах цієї функції передбачається, що державні банки повинні забезпечувати впровадження основних напрямів державної політики у фінансовому секторі та контролювати її виконання загалом;

3) діяльність державних банків має стосуватися конкретних, специфічних для них напрямів. Державні банки мають бути вузькоспеціалізованими та відповідати за виконання лише

специфічних операцій в окремих секторах економіки [18, с. 137].

Упевнені, що пріоритетним завданням державних банків має бути реалізація суспільних, а не комерційних інтересів. Однак це не значить, що державні банки повинні повністю жертвувати своїми комерційними інтересами задля реалізації державних завдань. Навпаки, державні банки мають бути економічно ефективними, орієнтованими на досягнення високих фінансових результатів. Одночасно суспільний інтерес для них має бути певним орієнтиром розвитку в рамках їхніх комерційних стратегій.

Держава не повинна використовувати державні банки як додаткові ресурси для фінансування поточних видатків. Вона повинна використовувати їх для реалізації суспільного інтересу у фінансовому секторі країни та вирішення важливих макроекономічних завдань, зокрема забезпечення сталого економічного розвитку країни та поступових структурних зрушень в економіці держави. У такому розумінні сектор державних банків варто розглядати як важливий елемент у системі публічних фінансів держави.

Важливу роль у системі публічних фінансів, особливо в демократичних країнах, сьогодні відіграють місцеві фінанси. Це система економічних відносин, за допомогою яких місцеві органи управління розподіляють, перерозподіляють фінансові ресурси згідно з покладеними на них функціями.

Загалом роль і значення місцевих фінансів у фінансовій системі держави залежить від функцій, покладених на органи місцевого самоврядування, та обсягу фінансових ресурсів, виділених для виконання цих функцій. Упродовж останніх десятиріч у демократичних та економічно розвинених країнах спостерігається тенденція до укріплення органів місцевого самоврядування як окремої ланки системи публічного управління.

Це зумовлено тим, що центральний уряд намагається максимально розвантажити себе від локальних функцій, які набагато ефективніше можуть виконувати органи місцевого самоврядування, сконцентрувавшись на реалізації загальнонаціональних. Як зауважує з цього приводу І. Луніна, «децентралізація функціональних повноважень щодо вирішення державних завдань дозволяє краще враховувати індивідуальні потреби та уподобання громадян і надавати суспільні блага відповідно до їх інтересів з мінімальними витратами, а тому забезпечує оптимальне використання ресурсів країни та зростання суспільного добробуту» [19, с. 93].

Закономірно, що децентралізація функцій державного управління потребує децентраліза-

ції бюджетної та податкової систем, тому паралельно з передачею повноважень відбувається стійке укріплення місцевих фінансів: розширюється перелік місцевих податків, збільшується їх фіскальна віддача, до місцевих бюджетів передаються національні податки, розширюються можливості місцевого кредиту. Цей процес у світовій науковій думці та політичній практиці отримав назву фіскальної децентралізації.

Сьогодні до складників місцевих фінансів традиційно відносять:

- місцеві бюджети;
- позабюджетні фонди;
- систему місцевих податків і зборів;
- фінанси підприємств, організацій та установ комунальної форми власності;
- місцеві позики, цінні папери, лотереї, що належать органам місцевого самоврядування.

Таким чином, в умовах зміцнення місцевого самоврядування зростає роль місцевих фінансів у реалізації економічної політики держави та вирішенні соціальних проблем. Це зумовило підвищення ролі місцевих фінансів як складової частини системи публічних фінансів держави.

Специфічну складову частину системи публічних фінансів становить державний кредит. Він має на меті мобілізацію тимчасово вільних грошових коштів підприємств, організацій і населення та передавання їх у тимчасове користування органам державної влади для фінансування державних видатків.

Тривалий час боргова політика розглядалася радше в негативному контексті та була пов'язана виключно з необхідністю фінансувати дефіцит бюджету, який виникає в результаті того, що уряд витрачає більше доходів, ніж спроможний мобілізувати з економіки. Зокрема, В. Базилевич розглядає борг як один із методів покриття бюджетного дефіциту та вказує на взаємозв'язок між бюджетним дефіцитом і державним боргом. З одного боку, бюджетний дефіцит формує борг держави, з іншого – для обслуговування боргу потрібні додаткові витрати бюджету, і це часто спричиняє зростання бюджетного дефіциту [20].

На наш погляд, такий підхід значно звужує зміст цього поняття. Державний кредит як засіб збільшення фінансових можливостей держави може бути важливим інструментом економічної політики держави в різних сферах і використовуватись незалежно від показника дефіциту бюджету. Зокрема, важливою функцією державного кредиту є стимуляційна. Розумна системна політика державного дефіциту також дає можливість знизити фіскальний тиск на економіку та збільшити державні інвестиції. Крім того, державний кредит є дієвим та ефективним інструментом, який дозволяє владі реа-

лізовувати антициклічну функцію, згладжуючи спади в період кризи та стримуючи надмірний розігрів економіки в часи піднесення.

Таким чином, сучасні науковці розглядають боргову політику як важливу складову частину системи публічних фінансів, а управління державним боргом – як дієвий та ефективний важіль макроекономічного регулювання у більшості економічно розвинених країн. Зокрема, І. Лютий, Н. Зражевська та О. Рожко трактують управління державним боргом як «сукупність принципів, форм та методів цілеспрямованого впливу держави в особі уповноважених нею органів на об'єкти управління (стадії боргового процесу) з метою досягнення визначених економічних, політичних та соціальних цілей, забезпечення національної безпеки та гармонізації інтересів позичальників та кредиторів» [21, с. 213]. При цьому, на думку зазначених науковців, ефективно управління державним боргом повинно забезпечити, щоб державний борг розглядався не з позиції боргового тягара

на економіку, а як інструмент економічного зростання в державі.

Висновки. Представлені результати дослідження наочно ілюструють, якою складною є внутрішня структура сучасної системи публічних фінансів. Кожен складник цього інституту виконує важливі державні функції. У цьому контексті вкрай актуальним завданням є формування правового поля для функціонування як системи публічних фінансів у цілому, так і окремих її складників. Лише запровадження ефективних законодавчих механізмів дозволить підвищити ефективність їхнього функціонування.

Перспективи подальших досліджень. Як було зазначено, система публічних фінансів характеризується досить високою динамікою внутрішньої трансформації. Це приводить до постійних змін у структурі цієї системи та зв'язках між її складниками. У зв'язку з цим тема структуризації публічних фінансів завжди є актуальною та вимагає від дослідників постійної уваги до актуальних тенденцій у цій сфері.

Список використаних джерел:

1. Карлін М.І. Суспільні фінанси України / за ред. М.І. Карліна. Луцьк, РВВ «Вежа» Волин. нац. ун-ту ім. Лесі Українки, 2008. 260 с.
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 10.06.2021).
3. Длугопольський О.В. Публічні фінанси за умов фінансово-економічної кризи та трансформації світової економіки. *Фінанси України*. 2012. № 8. С. 106–121.
4. Корецька С.О. Аналіз категоріального апарату публічних фінансів. *Інвестиції, практика та досвід*. 2011. № 19. С. 25–27.
5. Нечай А.А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків : [монографія]. Чернівці : Рута, 2004. С. 56.
6. Коляда Т. Вплив суспільних фінансів на регіональний розвиток: теоретичний вимір. *Науковий вісник*. 2015. № 11. С. 75–89.
7. Глуценко О.В. Фінансова архітектура сектора публічних фінансів України: взаємовплив видатків та державного боргу. *Бізнес Інформ*. 2015. № 10. С. 324–334.
8. Бардаш С.В., Баранюк Ю.Р. Поняття і склад публічних фінансів як об'єкта державного фінансового аудита. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. Вип. 6. Ч. 1. С. 34–37.
9. Куценко Т.Ф. Публічні фінанси в Україні: зміст та структура з урахуванням сучасних тенденцій розвитку. *Економіка та держава*. 2016. № 6. С. 62–66.
10. Стоян В. Бюджет і бюджетна політика держави. *Світ фінансів*. 2005. Вип. 1, лют. С. 95–101.
11. Жаліло Я.А. Економічна стратегія держави: теорія, методологія, практика : монографія. Київ : НІСД, 2003. 368 с.
12. Іванов Ю.Б. Регулятивний потенціал податкової системи України : монографія / за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Ю. Б. Іванова. Харків : ХНЕУ, 2009. 400 с.
13. Єфименко Т.І. Податкове регулювання економічного розвитку : автореф. дис. ... д-ра екон. наук. Київ, 2003. 37 с.
14. Пашко П.В. Реалізація функцій митної політики України в умовах глобалізації. *Вісник КНТЕУ*. 2009. № 4. С. 5–12.
15. Мартинюк В.П. Митна система та економічна безпека держави: теорія і методологія : монографія. Тернопіль : Астон, 2010. 256 с.
16. Гаврилюк О.В. Фонди суверенного розвитку – новий суб'єкт глобалізації. *Економічні науки. Серія «Економічна теорія та економічна історія» : збірник наукових праць Луцького національного технічного університету*. Вип. 5 (20). Ч. 1. Луцьк, 2008. 317 с.
17. Державні фінанси України: досвід та перспективи реформ : монографія / О. Молдован ; Нац. ін-т стратег. дослідж. Київ, НІСД, 2011. 377 с.
18. Чмутова І.М. Особливості функціонування державних банків у банківській системі України. *Проблеми економіки*. 2014. № 4. С. 135–138.

19. Луніна І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин. Київ : Наукова думка, 2006. 432 с.
20. Базилевич В.Д., Баластрик Л.О. Макроекономіка : навч. посіб. Київ : Атіка, 2002. 368 с.
21. Лютий І.О., Зражевська Н.В., Рожко О.Д. Державний кредит та боргова політика України : [монографія]. Київ : Центр учбової літератури, 2008. 352 с.

References:

1. Karlin, M.I. (2008) *Suspilni finansy Ukrainy* [Public finances of Ukraine]. Lutsk: RVV «Vezha», 260 p. (in Ukrainian)
2. Verkhovna Rada of Ukraine. (2010) Biudzhetni kodeks Ukrainy vid 08.07.2010 № 2456-VI [Budget Code of Ukraine from 08.07.2010 No. 2456-VI]. Available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (accessed 10 June 2021).
3. Dluhopolskyi, O.V. (2012) Publichni finansy za umov finansovo-ekonomichnoi kryzy ta transformatsii svitovoi ekonomiky [Public finance in the financial and economic crisis and the transformation of the world economy]. *Finansy Ukrainy*, no. 8, pp. 106–121. (in Ukrainian)
4. Koretska, S.O. (2011) Analiz katehorialnoho aparatu publichnykh finansiv [Analysis of the categorical apparatus of public finance]. *Investytsii, praktyka ta dosvid*, no. 19, pp. 25–27. (in Ukrainian)
5. Nechai, A.A. (2004) *Problemy pravovoho rehuliuвання publichnykh finansiv ta publichnykh vydatkiv* [Problems of legal regulation of public finances and public expenditures]. Chernivtsi: Ruta, p. 56 (in Ukrainian).
6. Koliada, T. (2015) Vplyv suspilnykh finansiv na rehionalnyy rozvytok: teoretynnyi vymir [The impact of public finances on regional development: a theoretical dimension]. *Naukovyi visnyk*, no. 11, pp. 75–89. (in Ukrainian)
7. Hlushchenko, O.V. (2015) Finansova arkhitektonika sektora publichnykh finansiv Ukrainy: vzaiemovplyv vydatkiv ta derzhavnoho borhu [Financial architecture of the public finance sector of Ukraine: the interaction of expenditures and public debt]. *Biznes Inform*, no. 10, pp. 324–334 (in Ukrainian).
8. Bardash, S.V., Baraniuk, Yu.R. (2016) Poniattia i sklad publichnykh finansiv yak obiekta derzhavnogo finansovoho audyta [The concept and composition of public finance as an object of public financial audit]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu*, Issue 6:1, pp. 34–37. (in Ukrainian)
9. Kutsenko, T.F. (2016) Publichni finansy v Ukraini: zmist ta struktura z urakhuvanniam suchasnykh tendentsii rozvytku [Public finance in Ukraine: content and structure taking into account current development trends]. *Ekonomika ta derzhava*, no. 6, pp. 62–66 (in Ukrainian)
10. Stoian, V. (2005) Biudzheth i biudzhethna polityka derzhavy [Budget and budget policy of the state]. *Svit finansiv*, Issue 1, pp. 95–101 (in Ukrainian)
11. Zhalilo, Ya.A. (2003) *Ekonomichna stratehiia derzhavy: teoriia, metodolohiia, praktyka* [Economic strategy of the state: theory, methodology, practice]. Kyiv: NISS, 368 p. (in Ukrainian)
12. Ivanov, Yu.B. (2009) *Rehuliatyvnyi potentsial podatkovoi systemy Ukrainy* [Regulatory potential of the tax system of Ukraine]. Kharkiv: KhNEU, 400 p. (in Ukrainian)
13. Yefymenko, T.I. (2003) *Podatkove rehuliuвання ekonomichnoho rozvytku* [Tax regulation of economic development] (Abstract of Ph.D. dissertation). Kyiv, 37 p. (in Ukrainian)
14. Pashko, P.V. (2009) Realizatsiia funktsii mytnoi polityky Ukrainy v umovakh hlobalizatsii [Implementation of the functions of Ukraine's customs policy in the context of globalization]. *Visnyk KNTEU*, no. 4, pp. 5–12. (in Ukrainian)
15. Martyniuk, V.P. (2010) *Mytna systema ta ekonomichna bezpeka derzhavy: teoriia i metodolohiia* [Customs system and economic security of the state: theory and methodology]. Ternopil: Aston, 256 p. (in Ukrainian)
16. Havryliuk, O.V. (2008) Fondy suverennoho rozvytku – novyi subiekt hlobalizatsii [Sovereign Wealth Funds are a new subject in globalization]. *Ekonomichni nauky. Seriia "Ekonomichna teoriia ta ekonomichna istoriia": zbirnyk naukovykh prats Lutskoho natsionalnoho tekhnichnoho universytetu*, Issue 5(20), part 1. Lutsk, 317 p. (in Ukrainian)
17. Moldovan, O. (2011) *Derzhavni finansy Ukrainy: dosvid ta perspektyvy reform* [Public finances of Ukraine: experience and prospects of reforms]. Kyiv, NISS, 377 p. (in Ukrainian)
18. Chmutova, I.M. (2014) Osoblyvosti funktsionuvannya derzhavnykh bankiv u bankivskii systemi Ukrainy [Features of functioning of state banks in the banking system of Ukraine]. *Problemy ekonomiky*, no. 4, pp. 135–138. (in Ukrainian)
19. Lunina, I.O. (2006) *Derzhavni finansy ta reformuvannya mizhbiudzhethnykh vidnosyn* [Public finances and reform of intergovernmental relations]. Kyiv: Naukova dumka, 432 p. (in Ukrainian)
20. Bazylevych, V.D., Balastryk, L.O. (2002) *Makroekonomika* [Macroeconomics]. Kyiv: Atika, 368 p. (in Ukrainian)
21. Liutyi, I.O., Zrazhevska, N.V., Rozhko, O.D. (2008) *Derzhavnyi kredyt ta borhova polityka Ukrainy* [State credit and debt policy of Ukraine]. Kyiv: Tsentru uchbovoi literatury, 352 p. (in Ukrainian)