

ПУБЛИЧНЫЕ ФИНАНСЫ В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ: СУЩНОСТЬ, РОЛЬ И ФУНКЦИИ

Аннотация

В статье обоснована актуальность научных исследований теоретических аспектов публичных финансов в условиях модернизации системы управления государственными финансами в Украине. Рассмотрена история становления теории публичных финансов в мировой практике, в процессе которой публичные финансы объективно приобрели такие субстанциональные свойства, что способны вызывать как прогрессивные общественные изменения, так и регресс. Раскрыта сущность понятия «публичные финансы» в системе стратегического управления в контексте двух аспектов с точки зрения их формы и содержания: в экономическом и материальном. Охарактеризованы базовые составляющие (институциональная, нормативно-правовая, инструментальная, идеологическая) механизма принятия решений в сфере публичных финансов. Определены базовые функции публичных финансов (распределительная, перераспределительная, контрольная), раскрывающие их важнейшие признаки, черты, свойства. Обосновано, что все функции публичных финансов тесно между собой взаимосвязаны и в соответствующей степени находят свое проявление в современной системе стратегического управления в Украине. Сделан вывод, что публичные финансы представляют собой сферу столкновения различных, порой противоречивых и разнонаправленных интересов (государственных, групповых, индивидуальных), требующих нахождения единого «результативного» вектора таких интересов, от чего будет зависеть в конечном итоге возможность нормального функционирования всех без исключения общественных и государственных институтов.

Ключевые слова: публичное управление, публичные финансы, публичный интерес, функции, свойства, механизм, аудит эффективности.

В условиях демократизации украинского общества особенно важными являются вопросы надежного, прогнозируемого развития системы публичных финансов, недопущения ее разбалансировки и разрушения, поскольку стабильная и рационально построенная система публичных финансов – это определяющий фактор эффективного стратегического управления в стране. Объясняется это тем, что государственное устройство любой страны напрямую зависит от бюджетного устройства и схемы распределения финансовых полномочий между центром и регионами. То же самое можно сказать и о форме правления: соотношение между законодательной и исполнительной ветвями власти во многом обуславливается характером распределения между ними компетенций в сфере публичных финансов. При этом от состояния публичных финансов зависит и государственно-политический режим: гарантии соблюдения прав человека, функционирование партийной системы, реализация основных политических прав и свобод и т.д.

То есть можно утверждать, что в процессе своей эволюции публичные финансы объективно приобрели такие субстанциональные свойства, которые способны однозначно вызывать как прогрессивные общественные изменения, так и регресс, что в результате приводит к переосмыслению роли общественных достижений и ценностей. В свою очередь, все это свидетельствует об актуальности проведения системных научных исследований относительно нового видения сущности, роли и функций публичных финансов в условиях развертывания процессов модернизации системы управления государственными финансами в Украине.

На сегодня важные теоретические вопросы сущности, роли и эффективности функционирования системы публичных финансов исследованы в трудах ряда зарубежных ученых. В то же время ретроспективный обзор теоретических и практических аспектов методологии и организации системы управления публичными финансами показывает, что в научной среде Украины эти вопросы также изучаются достаточно широко.

Однако следует отметить, что проблема идентификации публичных финансов и определения их функций в условиях модернизации системы управления государственными финансами в Украине остается до сих пор окончательно не решенной.

Теория публичных финансов постоянно эволюционирует, так как неразрывно связана с самим существованием государства и осуществлением его функций. В целом истоки теории публичных финансов связаны с разработкой на рубеже XIX–XX вв. теории государственных финансов в трудах В. Мацоллы, К. Викселя, А. Линдаля и других исследователей. Позже развитие теории публичных финансов нашло свое отражение в углублении исследования налогов и перераспределения доходов.

Послевоенное развитие стран Европы и Америки обусловило толчок к разработке современного толкования общественного сектора, нового подхода к формированию и использованию общественных финансовых ресурсов, форм и результатов деятельности государства и его партнеров по обеспечению общественными товарами и услугами, оценки эффективности деятельности государства в рыночной экономике [1]. То есть в демократических правовых государствах еще в XX в. состоялась полноценная трансформация государственных финансов в общественное достояние. Как следствие, термин «публичные финансы» (public finance) становится общеупотребляемым, поскольку он более точно отражает современную модель финансов, которой управляют субъекты публичной власти. Так постепенно формируется понимание роли публичных финансов в обеспечении общественного благополучия и развития, а также роли государства в формировании публичных финансовых отношений и их стратегической направленности.

Показательной в этом отношении является Конституция Княжества Лихтенштейн 1921 г., которая содержала норму-цель, согласно которой «финансовое положение государства должно быть доведено всеми возможными способами до более высокого уровня, причем особое внимание должно быть уделено открытию новых источников доходов для расходов на общественные нужды» [2]. Эта норма не только раскрывала назначение публичных финансов, но и, по сути, требовала от государства активных действий по совершенствованию финансовой системы.

В современной классической форме впервые конституционная процедура регламентирования публичных финансов была введена в Основном Законе Федеративной Республики Германии (1949 г.). Общество таким образом стремилось создать надежный заслон на будущее от волюнтаризма со стороны правящих кругов в обращении с публичными финансами и сделать невозможным использование их в антиобщественных, негуманных интересах, обязывая публичную власть подчинить публичные финансы задачам улучшения благосостояния всего населения страны [3].

Особое выделение вопросов публичных финансов в Конституциях демократических государств объясняется необходимостью четкого разграничения сфер частных и публичных финансов. Конституции таких государств, содержащие принцип защиты и неприкосновенности частной собственности, закрепляют общие основы законодательства о публичных финансах, в которых устанавливается требование в одностороннем порядке на безвозмездной и безэквивалентной основе платить обязательные платежи – налоги, сборы, таксы, неналоговые доходы и т.д.

В соответствии с вышеизложенным использование публичных финансов как эффективного инструмента стратегического управления требует четкого понимания самого понятия «публичных финансов» и их роли.

Впервые использование понятий «публичные финансы» и «публичные расходы» в юридической литературе, на которую опирается современное финансовое право Украины, можно найти еще в дореволюционных работах русских классиков финансового права [4]. Но тогда эти понятия употреблялись наряду с такими понятиями, как «государственные финансы», «государственные расходы», «общественные расходы» как их синонимами.

После Октябрьской революции и проведения национализации собственности все «публичное» фактически стало отождествляться с «государственным». В результате термин «публичные финансы» стали переводить как «государственные финансы» для соответствия терминологии, использовавшейся в советский период в экономической и юридической литературе, а также в нормативно-правовых документах.

В современной составляющей публичного права – финансовом праве под публичными финансами принято понимать экономические отношения по мобилизации, распределению (перераспределению), использованию фондов денежных средств государства и органов местного самоуправления для обеспечения публичных потребностей общества [5].

Кроме того, понятие «публичные финансы» принято рассматривать в двух аспектах – с точки зрения формы и содержания: в экономическом и материальном.

Так, в отечественной экономической литературе публичные финансы чаще всего рассматриваются как разновидность публичных общественных отношений, которые:

1) возникают по поводу объектов, находящихся в государственной или муниципальной собственности или в общей собственности граждан;

2) связанные с удовлетворением одного из видов публичного интереса, а именно – государственного, территориального или общественного интереса, который признан государством или органами местного самоуправления, то есть целью возникновения таких отношений является удовлетворение потребностей государства, его территориальных образований или общества;

3) возникают по поводу приспособления объекта соответствующих общественных отношений к общему использованию всеми членами общества или членами определенного общественного образования;

4) регулируются путем установления властных предписаний государства или органов местного самоуправления.

Итак, под публичными финансами целесообразно понимать общественные отношения, связанные с удовлетворением всех видов публичного интереса и возникающие в процессе образования, управления, распределения (перераспределения) и использования фондов денежных средств государства, местного самоуправления и фондов денежных средств, за счет которых удовлетворяются общественные интересы, признанные государством или органами местного самоуправления, независимо от формы собственности таких фондов. При этом акцент делается на то, что в современном понимании публичные финансы – это общественные отношения, которые возникают не только в процессе хозяйствования исключительно государства или органов местного самоуправления, а прежде всего в процессе удовлетворения публичного финансового интереса.

К публичному интересу относятся:

- ♦ государственный интерес – разновидность публичного интереса, носителем которого выступает государство в лице соответствующих органов государственной власти;

- ♦ территориальный интерес – разновидность публичного интереса, носителем которого являются органы местного самоуправления. Так, в соответствии со ст. 140 Конституции Украины [6] местное самоуправление является правом территориальной громады самостоятельно решать вопросы местного значения в пределах Конституции и законов Украины;

- ♦ общественный интерес – общие интересы, которые рассматриваются как обобщение личных и групповых интересов, без удовлетворения и реализации которых, с одной стороны, невозможно реализовать частные интересы лиц, а с другой – невозможно обеспечить целостность, стабильность и нормальное развитие организаций, государств, наций, социальных слоев и обществ в целом.

На сегодня целесообразно по-новому осознать понятие публичности в обществе, не сводя его к обеспечению лишь государственных интересов и понимая под этим общие интересы людей как интересы разного рода сообществ, объединений (в том числе и территориальных), коллективной самоорганизации и саморегулирования, самоуправления.

По материальному содержанию публичные финансы являются фондами средств различных субъектов (государства, органов местного самоуправления, предприятий, организаций), а их совокупность – финансовыми ресурсами.

Следует также помнить, что состояние и динамика публичных финансов определяются прежде всего решениями и действиями публичной власти, в то время как состояние частных финансов и динамика частных фондов зависят от законов рыночной экономики.

В данном контексте заслуживает особого внимания позиция современного западного классика теории финансового права П. Годме, который в течение нескольких десятилетий тщательно изучал публичные финансы и финансовое право классического рыночного общества – Франции второй половины XX в.

Согласно П. Годме основные различия, отличающие публичные финансы от частных, можно обобщить в таком виде [7]:

а) публичный субъект может в принудительном порядке обеспечивать свои доходы с помощью системы налогообложения. Именно таким образом обеспечивается возможность использования публичных средств. Вместе с тем отсутствует принудительное исполнение в отношении самого публичного субъекта. Что касается частных лиц, то ситуация здесь противоположная: они не могут в принудительном порядке обеспечивать свои доходы и, следовательно, могут оказаться не в состоянии выполнять свои обязательства;

б) публичные финансы, связанные с денежной системой, которая управляется государством, тогда как эта денежная система не зависит от частных владельцев, которые распоряжаются своими финансами;

в) частные финансы ориентированы на получение прибыли. Публичные финансы, наоборот, – это средства на удовлетворение так называемого публичного интереса;

г) наконец, размеры публичных финансов намного больше, чем размеры частных финансов, которыми распоряжаются отдельные лица.

Особый интерес вызывает исследование механизма принятия решений в сфере публичных финансов. При этом целесообразно выделить несколько составляющих:

1) институциональная составляющая – представлена органами государственной власти и различными негосударственными институтами (союзы промышленников и предпринимателей, банковскими ассоциациями, другими организациями деловых и финансовых кругов), которые принимают участие в принятии решений в сфере публичных финансов, предусмотренными законом средствами и методами (через представительство в парламенте и правительстве, различных законодательных органах и т.п.);

2) нормативно-правовая составляющая: деятельность участников процесса принятия решений в сфере публичных финансов должна регламентироваться правовыми нормами, которые образуют собой нормативно-правовую составляющую механизма принятия решений в сфере публичных финансов;

3) инструментальная составляющая – представлена различными средствами и приемами осуществления финансовой деятельности государства;

4) идеологическая составляющая («налоговая идеология»). Зарубежный опыт свидетельствует о высокой степени эффективности мероприятий по идеологическому обеспечению важнейших решений в сфере публичных финансов. В результате даже самые непопулярные меры, такие, как увеличение налогов, могут обойтись без сильной протестной реакции со стороны общества и быть положительно восприняты налогоплательщиками, поскольку они будут предложены обществу с соответствующей подготовкой и разъяснениями необходимости и полезности налоговых реформ для самих же плательщиков налогов. В качестве примера можно привести действия немецкого правительства по введению «налога на солидарность», эмиссию обязательных займов в пользу объединенных немецких территорий. Население и деловые круги ФРГ согласованно взяли на себя дополнительные фискальные обязательства, которые были профессионально увязаны в общую программу патриотических мероприятий по мобилизации финансовых ресурсов для восстановления экономики восточногерманских земель. В ряде мусульманских государств (Саудовская Аравия, Оман, Кувейт, Бруней, ОАЭ и др.) «идеологизация» публичных финансов, введение исламских налогов (закят и др.) позволяет власти без использования инструментов принуждения добиваться таких налоговых поступлений, о которых не могут даже мечтать те государства, которые ради этого создают специальные силовые структуры по борьбе с финансовыми (налоговыми) правонарушениями. В Украине также делаются первые шаги в этом направлении (примером такого налога может быть расширение базы налогообложения с 2015 г. за счет военного сбора (на нужды АТО (антитеррористическая операция)). Однако говорить о формировании в нашей стране продуманного «идеологического» курса в сфере публичных финансов, пожалуй, еще преждевременно.

В сфере публичных финансов еще с момента зарождения конституционного режима был установлен принцип демократического регулирования публичных финансов. Однако принцип равного использования инструментов прямой и представительной демократии в сфере публич-

ных финансов так и остался невостребованным практикой финансово-правового регулирования. Сегодня в основном действует запрет на использование арсенала инструментов непосредственной (прямой) демократии. Запрет этот объясняется тем, что гражданин, несмотря на уровень своей компетентности, не в состоянии осознать в деталях сложный механизм публичных финансов на государственном уровне и, соответственно, оценить общественную полезность введения того или иного нововведения в данной сфере. Вследствие этого при вынесении вопроса о бюджете, налогообложения и др. на референдум или общее собрание граждан необходимое решение может быть не принято, что избавит государственную власть от финансовых ресурсов и приведет к ее параличу. В связи с этим Конституции многих демократических государств, регламентируя порядок проведения референдума, исключают вопросы, касающиеся налогов и других финансовых инструментов, из перечня, они могут быть вынесены на всенародное голосование (например, п. 6, пар. 42 Конституции Дании; ст. 75 Конституции Италии и др.).

Также следует отметить, что из этого правила есть ряд исключений. Они связаны с исторически сложившейся практикой проведения референдумов в «малых» странах Европы.

В целом можно утверждать, что публичным финансам присущи функции, раскрывающие их важнейшие признаки, черты, свойства. В частности, к основным функциям публичных финансов следует отнести такие, как:

- ♦ распределительная функция. С ее помощью раскрывается сущность публичных финансов как распределительных отношений и их общественное назначение – обеспечение каждого субъекта хозяйствования необходимыми финансовыми ресурсами, поддержание общественных пропорций между частями совокупного общественного продукта, национального дохода, содействие расширенному воспроизводству. Эта функция реализуется на стадии формирования первичных фондов базового уровня, то есть тех, совокупность которых формирует национальный доход государства;

- ♦ перераспределительная функция – обеспечивает формирование так называемых вторичных доходов государства органов местного самоуправления и их перераспределение между первичным и последующими владельцами. Например, при уплате налогов и других обязательных платежей суммы переходят от плательщика в собственность государства (или местной власти);

- ♦ контрольная функция – органично связана с двумя предыдущими и вытекает из природы финансов. Распределение и перераспределение финансовых ресурсов объективно требует постоянного контроля – на всех стадиях правового регулирования публичных финансов. Благодаря контрольной функции публичных финансов общество и государство получают информацию о том, как распределяются средства; насколько своевременно финансовые ресурсы поступают в бюджеты различных уровней; как эффективно по назначению они используются субъектами хозяйствования. Реализация указанной задачи становится возможной благодаря проведению публичного аудита (как финансового, так и аудита эффективности) публичных финансов.

Все вышеупомянутые функции тесно между собой взаимосвязаны и в соответствующей степени находят свое проявление в современной системе стратегического управления в Украине.

Таким образом, обобщая вышеизложенное, необходимость и роль публичных финансов в стране (как государства, так и органов местного самоуправления) можно обосновать тем, что при любом типе экономических отношений основным назначением государства является обеспечение финансовыми ресурсами тех потребностей, которые нельзя удовлетворить через рыночный механизм, то есть через спрос и предложение, а также лично каждого гражданина из соответствующих объективных причин. Соответственно, публичные финансы представляют собой сферу столкновения различных, порой противоречивых и разнонаправленных интересов: государственных, групповых, индивидуальных. При этом от возможности нахождения «результативного» вектора таких интересов будет зависеть в конечном итоге социально-экономическая и политическая стабильность в государстве, возможность нормального функционирования всех без исключения общественных и государственных институтов. По нашему мнению, реализация указанной задачи требует дальнейших системных исследований и научных дискуссий в данном направлении.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Константиук Н. Гносеологічний аналіз суспільних та приватних благ в теорії публічних фінансів / Н. Константиук // Соціально-економічні проблеми і держава. – 2014. – Вип. 1 (10). – С. 110–119. – Режим доступу: <http://sepd.tntu.edu.ua/images/stories/pdf/2014/14kntipf.pdf>.
- 2 Конституція Князівства Ліхтенштейн від 5 жовтня 1921 р. – Режим доступу: <http://artlibrary2007.narod.ru/konstitucii.html>.
- 3 Конституции государств Европы: в 3-х т. / под ред. Л.А. Окунькова. – М.: НОРМА, 2001. – Т. 1. – С. 616–622.
- 4 Иловайский С.И. Учебник финансового права. – 5-е (посмерт.) изд., доп. и перераб. Г.И. Тиктиным / [под ред. Н.П. Яснопольского]. – Одеса, 1912. – 604 с.
- 5 Фокша Л.В. Публічні фонди: поняття, ознаки та правова природа / Л.В. Фокша // Науковий вісник міжнародного Гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. – 2014. – № 10–1 (Том 1). – С. 162–164.
- 6 Конституція України: Закон України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр.
- 7 Фінанси: Навчальний посібник в 2-х частинах / [Баранова В.Г., Волохова І.С., Хомутенко В.П. та ін.] за заг. ред. Баранової В.Г. – Одеса: Атлант, 2015. – Ч. 1. – 344 с.

Андатпа

Мақала Украинада мемлекеттік қаржыны басқару жүйесін жаңғырту тұрғысынан қоғамдық қаржының теориялық аспектілерін ғылыми зерттеудің өзектілігін негіздейді. Әлемдік тәжірибеде қоғамдық қаржы теориясының пайда болу тарихы қарастырылды, оның барысында қоғамдық қаржылар прогрессивті қоғамдық өзгерістер мен регреске ұшырататын осындай субстанционалды қасиеттерге әділ ие. Стратегиялық басқару жүйесіндегі «мемлекеттік қаржылар» тұжырымдамасының мәні екі аспект мәнмәтінінде, олардың формасы мен мазмұны: экономикалық және материалдық тұрғыдан анықталды. Қоғамдық қаржы саласындағы шешім қабылдау тетігінің негізгі құраушылары (институционалды, нормативтік-құқықтық, аспаптық, идеологиялық) сипатталды. Қоғамдық қаржының маңызды белгілерін, сипатын, қасиеттерін айқындайтын негізгі функциялары (бөлу, қайта бөлу, бақылау) анықталды. Қоғамдық қаржының барлық функциялары бір-бірімен тығыз байланысты және Украинада қазіргі заманғы стратегиялық басқару жүйесінде сәйкесінше дәрежеде көрінісін тапқан. Мемлекеттік қаржы – бұл мүдделердің бірыңғай «нәтижелі» векторын табуды талап ететін әртүрлі, кейде қарама-қайшы және көп бағдарлы мүдделердің (мемлекеттік, топтық, жеке) соқтығысатын сала, бұл, сайып келгенде, барлық мемлекеттік және мемлекеттік мекемелердің дұрыс жұмыс істеу мүмкіндігіне әсер етеді.

Тірек сөздер: қоғамдық басқару, қоғамдық қаржылар, қоғамдық мүдделер, функциялар, қасиет, тетік, тиімділік аудиті.

Abstract

The article substantiates the relevance of scientific research on the theoretical aspects of public finance in the context of modernizing the public financial management system in Ukraine. The history of the formation of the theory of public finance in world practice is considered, in the course of which public finances objectively acquired such substantive properties that they are capable of causing both progressive social changes and regression, resulting in a rethinking of the role of social achievements and values. The essence of the concept of “public finance” in the system of strategic management in the context of two aspects – in terms of their form and content: in the economic and material is given. The components (institutional, regulatory legal, instrumental, ideological) of the mechanism of decision-making in the sphere of public finance are characterized. The basic functions of public finance (distribution, redistribution, control), revealing their most important features, properties are defined. It is substantiated that all functions of public finance are closely interrelated and, to an appropriate degree, are manifested in the modern system of strategic management in Ukraine. It is concluded that public finance is the sphere of collision of different, sometimes contradictory and multidirectional interests (state, group, individual) that require finding a single “effective” vector of such interests, which ultimately will determine the possibility of the normal functioning of all public and state institutions.

Key words: public administration, public finances, public interest, functions, characteristics, mechanism, audit of efficiency.