

**Тропіна В.Б.,**

доктор економічних наук, доцент,  
доцент кафедри фінансів, грошового обігу та кредиту  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка

### ДО ПИТАННЯ ПРО ПУБЛІЧНІ ФІНАНСИ

*Обґрунтовано доцільність включення до понятійного апарату вітчизняної фінансової науки та характеристики фінансової системи держави категорії “публічні фінанси”. Запропоновано розглядати державні фінанси, місцеві фінанси та централізовані фонди цільового призначення як складові частини публічних фінансів.*

*The necessity of term “public finances” is grounded for use to characterize the financial system of the state and for it to be included into terminology of the national financial science. It is proposed to consider national finances, local finances and central special funds as integral parts of public finances.*

**Ключові слова:** державні фінанси, місцеві фінанси, публічні фінанси, суспільні блага, суспільні фінанси, фонди соціального страхування.

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

Місцеве самоврядування, як і держава, є інститутом організації суспільного життя. Відокремлення особливих функцій і завдань, покладених на місцеві органи влади, є об’єктивною причиною появи фінансів цих органів. Місцеві фінанси, як і державні, — це інструмент реалізації функцій такого інституту. І одні, і другі фінанси обслуговують не приватні, а суспільні інтереси, мають публічний характер. Проте, як відзначає, зокрема, В. Кравченко, “фінанси місцевих органів влади” і “державні фінанси” — це не тотожні поняття. Фінанси місцевих органів влади не належать до державних фінансів, хоча й тісно з ними пов’язані. Вони підпорядковані державним фінансам, оскільки сучасна держава визначає обсяг функцій місцевого самоврядування і правове поле місцевих фінансів. Державні фінанси в багатьох перехідних формах проникають у фінанси місцевих органів влади, беруть участь у їх формуванні та збалансуванні<sup>1</sup>. В. Зайчикова у своїх

---

<sup>1</sup> Кравченко В.І. Фінанси місцевих органів влади України: Основи теорії та практики. — К.: НДФІ, 1997. — С. 62–63.

наукових працях досліджує місцеві фінанси як складову суспільних фінансів<sup>2</sup>. П. Самуельсон вважає, що “в цілому місцеві органи управління відповідають за “місцеві суспільні блага”, ті види діяльності, вигоди від яких більшою мірою стосуються місцевих жителів... Федеральний уряд приймає рішення про так звані “національні суспільні блага”, які забезпечують вигоди для всіх громадян країни”<sup>3</sup>. Відповідно існує розподіл фінансових ресурсів на фінанси місцевих органів управління і федеральні (державні) фінанси.

Розподіл фінансів на державні й місцеві набув особливого юридичного, соціального й економічного значення в Україні після прийняття Конституції 1996 року, згідно з якою органи місцевого самоврядування вилучено зі складу органів державної влади, а відповідно до ст. 140 місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування згідно зі ст. 142 Конституції є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об’єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад<sup>4</sup>.

Незважаючи на те, що в сучасній українській правовій системі поняття “державні фінанси” не включає поняття “місцеві фінанси”, у вітчизняній економічній літературі місцеві фінанси, місцеві бюджети продовжують розглядатися як складова державних фінансів. Так, автори підручника “Основи економічної теорії” за редакцією А. Чухна зазначають, що “у будь-якій країні фінансова система складається передусім з трьох основних взаємопов’язаних підсистем: державні фінанси, фінанси підприємств, фінанси населення”<sup>5</sup>. О. Василик до складу державних фінансів України включає зведений бюджет України, фінанси державного сектору економіки, централізовані та децентралізовані фонди цільового призначення, державний кредит, а також резервні та страхові фонди”<sup>6</sup>. У навчальному посібнику “Фінанси: вишкіл студії” зазначено, що фінансова система України має три складові: фінанси домогосподарств, фінанси суб’єктів господарювання й загальнодержавні фінанси, де до останніх належать зведений бюджет України, державні цільові

<sup>2</sup> Зайчикова В.В. Особливості нормативно-правового регулювання у галузі суспільних фінансів // Фінанси України. — 2007. — № 4. — С. 44—57; Особливості законодавства про місцеві суспільні фінанси в Румунії // Наукові праці НДФІ. — 2007. — № 2 (39). — С. 44—50.

<sup>3</sup> Самуельсон Пол Э., Нордхаус Вільям Д. Экономика: Пер. с англ. — 16-е изд. — М.; СПб.; К.: Издательский дом “Вильямс”, 2003. — С. 273.

<sup>4</sup> Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР: [Електр. ресурс]. — <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0&p=1257856239423516>.

<sup>5</sup> Основи економічної теорії: Підруч. / А.А. Чухно, П.С. Єщенко, Г.Н. Климко та ін.; за ред. А.А. Чухна. — К.: Вища шк., 2001. — С. 453.

<sup>6</sup> Василик О.Д., Павлюк К.В. Державні фінанси України: Підруч. — Центр навч. л-ри, 2003. — С. 6.

фонди й державний кредит<sup>7</sup>. А. Гальчинський та П. Єщенко стверджують, що “в нашій країні система державних фінансів містить: зведений бюджет України, що є сукупністю показників Державного бюджету України, зведеного бюджету Автономної Республіки Крим, зведених бюджетів областей та міст Києва і Севастополя, централізовані та децентралізовані фонди цільового призначення (пенсійного, сприяння зайнятості населення, соціального страхування тощо), фінанси державного сектору економіки”<sup>8</sup>.

Невизначеність основних категорій фінансової науки — державні фінанси та місцеві фінанси — стала головною причиною гострих дискусій у юридичних колах щодо питання, нормами якого права має регулюватися нагромадження й використання коштів бюджетів місцевого самоврядування<sup>9</sup>.

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

Логічному структуруванню базових фінансових категорій та елементів фінансової системи держави сприятиме, на наш погляд, введення в понятійний апарат вітчизняної фінансової науки категорії “публічні фінанси” (*public finance*) — терміна, використання якого є загальноживаним у зарубіжній літературі<sup>10</sup>.

За часів дореволюційної Росії в економічній та юридичній літературі терміни “публічні фінанси”, “суспільні фінанси” й “державні фінанси” використовувалися як синоніми, а “публічне”, “приватне” й “державне” не мало чіткого розмежування. Після Жовтневої революції та проведення націоналізації власності все “публічне” фактично стало ототожнюватися з “державним”, унаслідок чого термін “державне” повністю замінив термін “публічне”. Термін *public finance* перекладали як “державні фінанси” задля відповідності термінології, що використовувалася в радянський період історії нашої держави в економічній та юридичній літературі, а також у нормативно-правових документах.

---

<sup>7</sup> Фінанси: вишкіл студії: Навч. посіб. / За ред. д.е.н., проф. С.І. Юрія. — Т.: Карт-бланш, 2002. — С. 33.

<sup>8</sup> Гальчинський А.С., Єщенко П.С. Економічна теорія: Підруч. — К.: Вища шк., 2007. — С. 421.

<sup>9</sup> Нечай А. Публічні фонди та публічні видатки як категорії фінансового права: [Електр. ресурс]. — <http://lawbook.by.ru/magaz/pravoukr/0404/11.shtml>.

<sup>10</sup> Віскозі В.К., Вернон Дж.М., Гарингтон Дж.Е. Економічна теорія регулювання та анти-монопольна політика: Пер. з англ. — К., 2004. — 1047 с.; Гелбрейт Дж.К. Суспільство блага. Пора гуманності. — К., 2003. — 160 с.; Starrett David A. Foundations of Public Economics. — Cambridge University Press, 1988; Atkinson Anthony B., Stiglitz Joseph E. Lectures on Public Economics. — McGraw-Hill, 1980; Brown C.V., Jackson P.M. Public Sector Economics. — Oxford, 1990. — 622 p.; Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки. — К., 2000. — 654 с.; Auerbach A., Feldstein M. Hand-book of Public Economics. — Elsevier, 1985; Buchanan James M., Musgrave Richard A. Public Finance and Public Choice. Two Contrasting Visions of the State. CESifo Book Series. — The MIT Press, 1999. — 264 p.; Musgrave R.A., Musgrave P.B. Public Finance in Theory and Practice. — 4-th ed. — New-York: McGraw-Hill, 1984. — P. 824.

Складність у розумінні категорії “публічні фінанси” полягає у відсутності загальноприйнятого трактування публічності серед соціологів (невизначеність щодо державних, суспільних і публічних інтересів) та юристів (невизначеність категорії публічного порядку). Аналіз літератури з питань публічних фінансів переконує, що в наукових розробках залишилися багато дискусійних питань, проте стосовно сутнісних характеристик цієї категорії у фінансовій науці суттєвих розбіжностей не спостерігається. Найчастіше в економічній літературі публічні фінанси розглядаються як інструмент розподілу й перерозподілу ВВП і національного доходу, знаряддя контролю за утворенням і використанням фондів грошових коштів держави, інших інститутів публічної влади. У цьому, як зазначено у відомому підручнику з фінансів під редакцією Л.А. Дробозіної, найбільш концентровано проявляються сутність і зміст їхніх функцій<sup>11</sup>.

Не вдаючись в аналіз існуючих серед юристів і соціологів підходів до розв’язання означених проблем (оскільки це виходить за межі компетенції автора), зауважимо, що серед концепцій публічних фінансів найпереконливішими, на нашу думку, є ті, котрі розглядають публічні фінанси як сферу, де відбувається зіткнення різних, підчас суперечливих і різнонаправлених інтересів: державних, групових, індивідуальних. При цьому від можливості знаходження “результуючого” вектору таких інтересів залежатиме у кінцевому підсумку соціально-економічна й політична стабільність у державі, можливість нормального функціонування всіх без винятку громадських і державних інститутів<sup>12</sup>. Спільний інтерес, на захист якого спрямовані публічні фінанси, може бути вираженим як у державній політиці, так і в діяльності органів місцевого самоврядування. У першому випадку йдеться про державні фінанси, у другому — про місцеві (муніципальні). Державні фінанси в сукупності з місцевими (муніципальним) та іншими публічними фондами утворюють публічні фінанси. Поняття “державний”, “суспільний”, “публічний”, застосовувані до фінансів, є рівнозначними у контексті їх взаємозв’язку з поняттями суверенітету і влади, джерелом якої є народ.

Сутність і функції публічних фінансів постійно розвиваються. Їх еволюція пов’язана з розвитком функцій самої держави. Сьогодні в демократичних економічно розвинених країнах на перше місце серед державних пріоритетів виходять соціальна політика, підтримка миру і правопорядку, розв’язання глобальних проблем (екологія, демографічна ситуація тощо). Зазначені напрями державної діяльності неможливі без наявності відповідних джерел фінансування.

В умовах ускладнення й диверсифікації функцій держави, посилення соціальної спрямованості державної політики постають нові завдання щодо регулювання суспільного виробництва. Суперечності між загальними і приватними інтересами

---

<sup>11</sup> Общая теория финансов: Учеб. / Под ред. Л.А. Дробозиной. — М., 1995. — С. 5.

<sup>12</sup> Козырин А.Н. Публичные финансы: взаимодействие государства и общества: [Електр. ресурс]. — <http://www.kozyrin.ru/fr1.htm>.

долаються через розвиток різних перерозподільних систем, які, постійно взаємодіючи, утворюють перерозподільний комплекс сучасної держави, де центральне місце посідають державні фінанси, каналами яких проходить значна частина створюваного у національному масштабі кінцевого продукту. Свої перерозподільні завдання публічні фінанси вирішують передусім шляхом створення централізованих фінансових фондів, найбільшим із яких є бюджет.

Виходячи з реалій сьогодення, необхідно по-новому осмислити поняття публічності в суспільстві, не звужуючи його лише до державних інтересів і не ототожнюючи з ними, оскільки в Україні, яка лише перебуває на шляху до розбудови громадянського суспільства, мають місце гострі суперечності у сфері соціального буття й далеко не завжди держава (як сукупність органів управління) у своїй діяльності, у тому числі фінансовій, враховує спільні інтереси людей як інтереси різного виду товариств, об'єднань (у тому числі територіальних), інтереси колективної самоорганізації та саморегулювання.

Для фінансової науки таке розуміння публічності означає необхідність повернення до категорій “публічні фінанси” при визначенні структури фінансової системи держави. Цей підхід базується на розумінні публічного інтересу, який включає державний інтерес лише як один із різновидів публічного інтересу, носієм якого є держава в особі відповідних державних органів. При цьому фінансовою основою для реалізації та задоволення державних інтересів є державний бюджет. Отже, державний бюджет є різновидом публічних фінансів. Крім того, існує публічний суспільний і територіальний інтерес. Виникають запитання: які інститути є носіями цих видів публічного інтересу та що є фінансовою основою для забезпечення їх реалізації?

Як уже зазначалося, згідно з новою Конституцією України носієм територіального інтересу є органи місцевого самоврядування. Певні складнощі виникають при з'ясуванні носіїв і фінансової основи реалізації суспільного інтересу. Варто, на нашу думку, погодитися з авторами, які під публічним суспільним інтересом розуміють спільні інтереси, котрі можна розглядати як узагальнення особистих, групових інтересів, без задоволення й реалізації яких неможливо, з одного боку, реалізувати приватні інтереси осіб, з другого — забезпечити цілісність, стабільність і нормальний розвиток організацій, держав, націй, соціальних прошарків і суспільств у цілому<sup>13</sup>. При цьому закони й інші правові акти поступово забезпечують державне визнання, реалізацію й захист будь-яких публічних інтересів, включаючи суспільні.

Суспільний інтерес, у свою чергу, проявляється в різних формах. Визнані державою суспільні інтереси в загальному вигляді сформульовано в конституціях країн, а механізми їх реалізації та захисту встановлено в законах та інших нормативно-правових актах. Серед основних інтересів, як суспільних, так і державних,

---

<sup>13</sup> Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учеб. — М., 1995. — 496 с.

класично визнавався інтерес у забезпеченні охорони державних кордонів, оборони країни від зовнішньої агресії, захисті політичної активності громадян тощо. Але з прийняттям багатьма країнами, у тому числі Україною і країнами СНД, концепції побудови соціальної держави, в якій насамперед захищаються основні права і свободи людини, на передній план виступають нові суспільні інтереси, що дедалі повніше визнаються державами. Так, одним із основних суспільних інтересів, які захищаються й реалізуються в сучасних державах, стає інтерес громадян у отриманні соціального захисту в разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від громадян обставин, а також у старості та в інших випадках.

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

Отже, сьогодні інтерес громадян у соціальному захисті стає одним із основних видів публічного суспільного інтересу, який не лише визнається, а й гарантується державою. Останнє означає, що вона має взяти на себе організацію механізмів реалізації цього інтересу й визначити джерела його фінансування, інакше гарантія забезпечення його реалізації залишиться лише декларацією. В Україні функціонують чотири державних фонди соціального страхування: Пенсійний фонд України, Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності й Фонд соціального страхування від нещасних випадків. Відповідно до чинного законодавства ці фонди (окрім Пенсійного фонду України до його перетворення на неприбуткову самоврядну організацію) не є органами державної влади й органами місцевого самоврядування, а є некомерційними самоврядними організаціями, усі чотири фонди не включаються до Державного й місцевих бюджетів України. Їхні кошти утворюються в основному за рахунок обов'язкових внесків юридичних та фізичних осіб, а управління ними (поки що за винятком Пенсійного фонду) здійснюється правліннями, утвореними на паритетній основі з представників держави, застрахованих осіб і роботодавців, представлених у правліннях кожного фонду у рівній кількості<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 № 1058-IV: [Електр. ресурс]. — <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1058-15>; Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття: Закон України від 02.03.2000 № 1533-III: [Електр. ресурс]. — <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1533-14&p=1257856239423516>; Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням: Закон України від 23.09.1999 № 1105-XIV: [Електр. ресурс]. — <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1105-14>; Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності: Закон України

Таким чином, органи управління цих фондів (окрім Пенсійного фонду) не є органами державної влади й місцевого самоврядування, їхні кошти не є ні державною, ні комунальною власністю й використовуються винятково для фінансування виплат громадян за визначеними законами цільовими соціальними програмами. Звідси можна зробити висновок: фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування в Україні є новим видом публічних фінансів, які не є ні державними фінансами, ні комунальними.

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

- державні фінанси, котрі є державною власністю й витрачаються для реалізації загальнодержавних публічних інтересів;
- фінанси органів місцевого самоврядування, котрі є комунальною власністю й витрачаються для реалізації публічних територіальних інтересів, визнаних органами самоврядування відповідних територій;
- фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування, кошти яких не є державною чи комунальною власністю й витрачаються для реалізації суспільного інтересу в забезпеченні соціального захисту громадян, визнаного й гарантованого державою.