

---

**ФІНАНСИ. БАНКІВСЬКА СПРАВА**

---

УДК 336.1

**С. М. Вдовенко**, д. держ. упр., доцент,  
**Ю. В. Шульга**, аспірант**ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ФОРМУВАННЯ  
СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ В УКРАЇНІ**

**Анотація.** У статті визначено сутність та структуру публічних фінансів, проаналізовано законодавчі акти України, що регулюють формування, управління та використання публічних фондів. Аргументовано необхідність виділення підсистеми публічних фінансів у фінансовій системі України.

**Ключові слова:** фінанси, публічні фінанси, фонди грошових коштів.

**С. М. Вдовенко**, д. гос. упр., професор,  
**Ю. В. Шульга**, аспірант**ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ФОРМИРОВАНИЯ  
СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСОВ В УКРАИНЕ**

**Аннотация.** В статье определена сущность и структура публичных финансов, проанализированы законодательные акты Украины, которые регулируют формирование, управление и использование публичных фондов. Аргументирована необходимость выделения подсистемы публичных финансов в финансовой системе Украины.

**Ключевые слова:** финансы, публичные финансы, фонды денежных средств.

**S. M. Vdovenko**, Doctor of public administration sciences, professor  
**Yu. V. Shulha**, postgraduate student**PROBLEMS AND PROSPECTS OF FORMING  
MODERN SYSTEM OF PUBLIC FINANCES IN UKRAINE**

**Abstract.** The essence and structure of public finances are determined in the article; the legislative acts of Ukraine, which regulate forming, management and use of public funds are analyzed. The necessity of separating the subsystem of public finances within the financial system of Ukraine is argued.

**Keywords:** finances, public finances, funds of cash facilities.

**Актуальність теми дослідження.** Глобалізаційні та інтеграційні процеси у світовій економіці впливають на формування національної фінансової системи України та викликають необхідність уточнення як наукових категорій, так і здійснення реформаційних практичних кроків. Насамперед, це стосується доповнень, змін та оновлення понятійного апарату, який використовується в законодавстві, підходів до створення нових фондів грошових коштів та механізмів їх формування, розподілу та використання.

**Постановка проблеми.** Очевидно, що фінансова система в цілях реалізації ефективної внутрішньої та зовнішньої політики, забезпечення виконання соціально-економічних програм, гарантій безпеки громадян, повинна базуватись на єдності фінансового механізму та диференціації впливу на різних рівнях управління. Особливий інтерес у цьому контексті представляє місцеве самоврядування, призначення якого полягає у вирішенні завдань місцевого значення, за рахунок відповідного фінансового забезпечення територіального розвитку за Конституцією України. Бюджети місцевих органів управління не є державними фондами і не можуть розглядатися як приватна власність будь-яких осіб, оскільки самоврядування є проявом організації суспільного життя. Специфічні функції та завдання самоврядування є об'єктивною причиною формування системи його фінансового забезпечення. Тому, враховуючи таку сукупність обставин, необхідно зіставити такі наукові категорії, як фінанси та гроші. Фінанси відрізняються від близької за значенням економічної категорії «гроші» як за змістом, так і за функціями. Гроші – загальна еквівалентна форма виміру, насамперед, затрат праці асоційованих виробників, а фінанси – економічний інструмент розподілу та перерозподілу внутрішнього валового продукту і національного до-

---

**ФІНАНСИ. БАНКІВСЬКА СПРАВА**

---

ходу, зняття контролю за утворенням і використанням фондів грошових коштів. Останнє, розкриває матеріальний зміст фінансів – це грошові фонди держави, її адміністративно-територіальних утворень, підприємств, установ та організацій, що використовуються на потреби суспільства та розвитку виробництва.

Головне призначення фінансів – забезпечення потреб держави та підприємств у грошових коштах, здійснення контролю за розподілом грошових ресурсів, шляхом утворення грошових доходів та формування фондів. Фінансові ресурси держави поділяються на централізовані та децентралізовані фонди грошових коштів. Централізовані фінанси відображають відносини з приводу формування, розподілу та використання централізованих грошових фондів, які переходять у розпорядження держави як суб'єкта публічної влади. До їх складу входять: державний та місцеві бюджети, цільові фонди (пенсійний, соціального страхування і т. д.). Децентралізовані фінанси – інструмент розподілу та перерозподілу децентралізованих фондів грошових коштів, утворених в усіх галузях економіки. В сучасних умовах основним джерелом формування фондів підприємств та організацій усіх форм власності є власний прибуток.

Класично прийнято поділяти фінанси на державні та місцеві. Такий розподіл набув особливого юридичного, соціального та 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 селища чи міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Згідно зі ст. 142 Конституції матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування 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 [1].

Фінанси місцевих органів влади тісно пов'язані з державними фінансами, але не включаються до їх складу. Місцеві фінанси, як і державні, – це інструмент реалізації функцій зазначеного інституту, що обслуговує не приватні, а суспільні інтереси, має публічний характер, тобто суспільство здійснює регулярну оцінку результативності реалізованих владою рішень.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Незважаючи на відносну самостійність державних та місцевих фінансів, у вітчизняній літературі місцеві бюджети продовжують включатися до державних фінансів. За визначенням авторів підручника «Основи економічної теорії» за редакцією А. Чухно, «фінансова система складається передусім з трьох основних взаємопов'язаних підсистем: державні фінанси, фінанси підприємств, фінанси населення. Склад державних фінансів України О. Василик визначає як зведений державний бюджет України, фінанси державного сектора економіки, централізовані та децентралізовані фонди цільового призначення, державний кредит, резервні та страхові фонди. За А. Гальчинським, «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 сектора економіки» [10].

Як бачимо, існуючі дослідження в українській фінансовій науці, не визначають єдиної суті та складу державних, місцевих та інших фондів суспільного призначення, що вказує на необхідність подальшого теоретичного аналізу та практичних напрацювань у даному напрямку.

Насамперед, виникає нагальна потреба розвитку і удосконалення понятійно-категорійного апарату у відповідності до теорії правової держави, що допоможе розробити та реалізувати концепцію широкомасштабної реформи у фінансовій сфері. Логічно було б структурувати базові категорії та елементи фінансової системи держави, розкрити сучасну оновлену сутність відносин з приводу державного управління фінансами за допомогою введення в понятійний апарат вітчизняної фінансової науки терміну «публічні фінанси» (*public finance*) – категорія, що є загальноживаною у зарубіжній науці та практиці. Таку необхідність поділяють і вітчизняні науковці, що досліджують даний напрям: Л. Воронова, Р. Гаврилюк, С. Клімова, М. Кучерявенко, А. Нечай, Н. Пришва, І. Розпутенко, В. Тропіна та інші.

**Постановка завдання.** Метою даної статті є уточнення сутності та структури публічних фінансів і розробка пропозицій щодо реформування сучасної системи публічних фінансів.

---

**ФІНАНСИ. БАНКІВСЬКА СПРАВА**

---

Предметом дослідження є сучасний склад фондів місцевого самоврядування та фондів обов'язкового державного соціального страхування (за винятком Пенсійного фонду).

**Виклад основного матеріалу.** Публічні (централізовані) фінанси – це система формування, розподілу та використання фондів грошових коштів, призначених для забезпечення діяльності державних і муніципальних (місцевих) органів влади. Публічні фінанси мають у складі державні і муніципальні фінанси, представлені бюджетною системою, а також державним і муніципальним кредитом. [10].

Первинною ознакою публічності фінансів є наявність відповідних суспільних відносин регламентованих владними приписами держави або органів місцевого самоврядування. Для приватних фінансів така регламентація є методом оформлення цих фінансів у правову форму, а для публічних фінансів державна регламентація має форму владних приписів і є однією з характерних ознак даного виду суспільних відносин. Отже, публічні фінанси є різновидом публічних суспільних відносин, а останні, у свою чергу, є предметом публічної галузі права. Публічні суспільні відносини сьогодні проявляються у публічному інтересі, до якого відносять інтереси держави, суспільства та адміністративної території. Згідно з новою Конституцією носієм державного інтересу є держава, територіального інтересу – органи місцевого самоврядування, суспільного – інститути, на які покладено функції утворення, розподілу, перерозподілу та використання фондів обов'язкового соціального страхування, за рахунок яких здійснюється фінансування визначених державою соціальних програм [1]. Матеріальна основа задоволення усіх видів публічного інтересу є об'єктом, що спричиняє виникнення публічних фінансів. Тому необхідно з'ясувати, за рахунок яких саме фондів коштів задовольняються усі види публічного інтересу.

Сьогодні, система публічних фондів в Україні має такий склад:

- публічні фонди грошових коштів держави;
- публічні фонди грошових коштів місцевого самоврядування;
- публічні фонди грошових коштів суспільного призначення, визнані державою або органами місцевого самоврядування, не залежно від форм власності цих фондів. За рахунок даних фондів і задовольняються суспільні інтереси громадян. Відповідно до законодавства України, фонди соціального призначення мають таку структуру:

- 1) державні бюджетні фонди спеціального (цільового) призначення;

- 2) державні позабюджетні фонди спеціального (цільового) призначення;

- 3) фонди обов'язкового соціального страхування, кошти яких не є державною або муніципальною власністю.

Одним із основних суспільних інтересів, які реалізуються у кожній державі сьогодні, є отримання соціального захисту у разі тимчасової, часткової або повної втрати працездатності, безробіття, втрати годувальника старості та інших випадках. Стаття 46 Конституції України гарантує таке право у вигляді загальнообов'язкового державного соціального страхування за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ та організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створення мережі державних, комунальних, приватних закладів по догляду за непрацездатними.

Оскільки соціальний захист є одним з різновидів публічного суспільного інтересу і гарантується державою, тому в Україні існує усього шість фондів соціального призначення, що мають різний правовий статус та є різними видами публічних фондів. Три фонди з недержавною формою власності і належать до публічних фондів соціального (суспільного) призначення:

1. Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття;

2. Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань;

3. Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності.

Управління названими фондами здійснюється Правліннями, що утворюються на паритетній основі з представників держави, застрахованих осіб та роботодавців у рівній кількості.

Четвертий фонд соціального призначення – Фонд соціального захисту інвалідів – державний бюджетний фонд цільового призначення відповідно до Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів» та ст. 29 Бюджетного кодексу України. Тому ми відносимо його до публічних державних бюджетних фондів, а не до фондів коштів соціального призначення, які не є державною чи комунальною власністю [7].

Пенсійний фонд України є п'ятим фондом соціального призначення. Сьогодні він належить до публічних позабюджетних державних фондів цільового призначення. Проте, відповідно до

---

**ФІНАНСИ. БАНКІВСЬКА СПРАВА**

---

пункту 12 Прикінцевих положень Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», Пенсійний Фонд України буде перетворено у неприбуткову самоврядну організацію і, у майбутньому, належатиме до публічних фондів соціального призначення, кошти яких не є державною чи муніципальною власністю. У період до перетворення Пенсійний фонд функціонує як центральний орган виконавчої влади на підставі норм вищезазначеного закону [4].

Шостий фонд соціального призначення в Україні – Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, який формується за рахунок обов'язкових відрахувань комерційних банків. Даний фонд відноситься до позабюджетних державних фондів спеціального призначення.

Тому, на підставі вищевикладеного, у складі фінансової системи України необхідно виділити підсистему публічних фінансів. Основними елементами якої є:

1) публічні фінанси держави – суспільні відносини з приводу формування, управління, розподілу та використання публічних фондів коштів держави;

2) публічні фінанси місцевого самоврядування – суспільні відносини з приводу формування, управління, розподілу та використання публічних фондів коштів місцевого самоврядування усіх видів;

3) публічні фінанси суспільного (соціального) призначення – суспільні відносини з приводу формування, управління, розподілу та використання публічних фондів коштів, які не є державною чи муніципальною власністю і за рахунок яких задовольняються суспільні інтереси.

**До публічних фондів коштів держави належать:**

1) державні бюджетні фонди:

- Державний бюджет України;
- кошти спеціального фонду Державного бюджету України;
- Фонд соціального захисту інвалідів в Україні;

2) державні позабюджетні фонди:

- Пенсійний фонд України;
- Фонд гарантування вкладів фізичних осіб;
- інші позабюджетні грошові фонди, кошти яких є державною власністю та які утворюються відповідно до законодавства;

3) спеціальні фонди грошових коштів і резерви Національного банку України та інших кредитних організацій, які засновані на праві державної власності;

4) фонди коштів державних підприємств, установ та організацій.

**До публічних фондів коштів місцевого самоврядування належать такі фонди коштів:**

1) бюджети місцевого самоврядування, включаючи спеціальні бюджетні фонди цільового призначення;

2) позабюджетні фонди органів місцевого самоврядування;

3) фонди грошових коштів комунальних банків, якщо їх статутний капітал утворюється за рахунок коштів місцевого самоврядування;

4) фонди коштів комунальних (муніципальних) підприємств, установ та організацій.

**До публічних фондів коштів соціального призначення належать:**

1) публічні солідарні фонди коштів обов'язкового соціального страхування, а саме:

- Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття;
- Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань;
- Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності.

2) публічні накопичувальні фонди коштів обов'язкового соціального страхування, а саме: недержавні пенсійні фонди, через які здійснюється накопичення, інвестування, розподіл та використання коштів обов'язкового державного накопичувального пенсійного страхування (коштів другого рівня пенсійної системи).

**Висновок.** Отже, можемо стверджувати, що фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування в Україні є новим різновидом публічних фінансів, які не відносяться до державної чи комунальної власності. Дане уточнення та розроблені пропозиції щодо складу сучасної системи публічних фінансів дозволяють уникнути багатьох існуючих протиріч у визначенні наукових категорій та допоможуть при розробці і реалізації концепції широкомасштабної реформи у фінансовій сфері України.

---

**ФІНАНСИ. БАНКІВСЬКА СПРАВА**

---

**Література**

1. Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – 141 с.
2. Бюджетний кодекс України : від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР/ Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – 170 с.
4. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 09 липня 2003 р. № 1058-IV [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1058-15/page>
5. Воронова Л. К. Фінансове право України : підручник / Л. К. Воронова. – К. : Моя книга. – 2006. – 448 с.
6. Гаврилюк Р. Конституція держави і публічні фінанси : проблеми теорії / Р. Гаврилюк // Право України. – 2006. – № 12. – С. 15-19.
7. Нечай А. А. Правові проблеми регулювання публічних видатків у державі : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Нечай А. А. – Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2005. – 558 с.
8. Пришва Н. Ю. Публічні доходи : поняття та особливості правового регулювання : монографія / Н. Ю. Пришва. – К. : КНТ. – 2008. – 200 с.
9. Розпутенко І. В. Публічні фінанси : навч. посіб. / І. В. Розпутенко. – К. : НАДУ, 2008. – 47 с.
10. Тропіна В. Б. До питання про публічні фінанси [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://library.if.ua/articles/article-45>

**Bibliography**

1. Konstytutsiia Ukrainy : vid 28.06.1996 № 254k/96-VR / Verkhovna Rada Ukrainy // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 1996. – № 30. – 141 s.
2. Biudzhetniy kodeks Ukrainy : vid 08.07.2010 № 2456-VI [Elektronnyi resurs] / Verkhovna Rada Ukrainy. – Rezhym dostupu : <http://www.rada.gov.ua>
3. Pro mistseve samovriaduvannya v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 21 travnia 1997 r. № 280/97-VR/ Verkhovna Rada Ukrainy // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 1997. – № 24. – 170 s.
4. Pro zahalnooboviazkove derzhavne pensiine strakhuvannya : Zakon Ukrainy vid 09 lypnia 2003 r. № 1058-IV [Elektronnyi resurs] / Verkhovna Rada Ukrainy. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1058-15/page>
5. Voronova L. K. Finansove pravo Ukrainy : pidruchnyk / L. K. Voronova. – K. : Moia knyha. – 2006. – 448 s.
6. Havryliuk R. Konstytutsiia derzhavy i publichni finansy : problemy teorii / R. Havryliuk // Pravo Ukrainy. – 2006. – № 12. – S. 15-19.
7. Nechai A. A. Pravovi problemy rehuliuвання publichnykh vydatkiv u derzhavi : dys. ... d-ra yuryd. nauk : 12.00.07 / Nechai A. A. – Kyivskyi natsionalnyi un-t im. Tarasa Shevchenka. – K., 2005. – 558 s.
8. Pryshva N. Yu. Publichni dokhody : poniattia ta osoblyvosti pravovoho rehuliuвання : monohrafiia / N. Yu. Pryshva. – K. : KNT. – 2008. – 200 s.
9. Rozputenko I. V. Publichni finansy : navch. posib. / I. V. Rozputenko. – K. : NADU, 2008. – 47 s.
10. Tropina V. B. Do pytannia pro publichni finansy [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://library.if.ua/articles/article-45>

Надійшла 19.04.2012