

УДК 351.72:336:352

**С. А. Дяченко**

кандидат наук з державного управління,  
доцент кафедри економічної політики та врядування  
Національної академії державного управління при Президентові України

## **ПУБЛІЧНІ, ДЕРЖАВНІ ТА МІСЦЕВІ ФІНАНСИ: СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ**

*У статті проаналізовано дефініції «публічні фінанси», «державні фінанси» та «місцеві фінанси». Визначено спільні аспекти та відмінності, а також співвідношення цих понять. Обґрунтована необхідність чіткого та системного розуміння цих понять із огляду на активний запуск процесів децентралізації державного управління.*

**Ключові слова:** державне управління, фінансова система, публічні фінанси, державні фінанси, місцеві фінанси, децентралізація.

**Постановка проблеми.** В умовах глобалізації економіки наявність ефективної системи управління публічними фінансами має фундаментальне значення для забезпечення стабільності фінансової системи, стійкості національної економіки, фінансової безпеки та сталого економічного зростання. Система управління публічними фінансами посідає провідне місце в системі державного управління. Принципи та механізми, що лежать в основі управління публічними фінансами, є, з одного боку, фактором соціально-економічного розвитку країни, з іншого, ефективним інструментом державного регулювання.

Публічні фінанси охоплюють доходи та видатки державних та місцевих фінансів, фонди обов'язкового соціального страхування та структурні зв'язки між ними. З розвитком суспільства змінюється традиційне розуміння публічних, державних і місцевих фінансів. Але діяльність держави та ефективність реалізації реформ визначальною мірою залежать від чіткого та системного розуміння цих понять, їх ролі та функцій в економічній системі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вагомий внесок у дослідження сутності та ролі публічних, державних і місцевих фінансів, їх місця у фінансовій системі країни зробили такі науковці, як: Ш. Бланкарт [3], О. Василик [4], І. Волохова [5], М. Карлін [8], О. Кириленко [9], С. Корецька [10], В. Кравченко [11], О. Молдаван [15], Н. Пришва [16], В. Федосов, С. Юрій [18] та ін.

Разом з тим виклики, що постали перед сучасною наукою та державним управлінням, потребують чіткого розмежування понять

публічні, державні та місцеві фінанси, з'ясування точок дотику і відмінностей між ними.

**Метою статті** є дослідження трактування понять публічні, державні та місцеві фінанси у вітчизняній та зарубіжній науковій літературі, визначення точок їх взаємозв'язку та взаємозалежності у контексті реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади.

**Виклад основного матеріалу.** Публічні фінанси Н. Пришва розглядає як сукупність суспільних економічних відносин, які спрямовані на формування, розподіл і використання публічних фондів, необхідних для безперервного функціонування як держави загалом, так і її територіальних утворень, задоволення публічного інтересу [16, с. 22]. Ключовими особливостями публічних фінансів є: відсутність часових меж існування, підпорядкування публічним інтересам, пріоритетність видатків над доходами, складність, примусовість участі у публічних фінансових відносинах усіх членів суспільства тощо.

Якщо державний інтерес задовольняється через державний бюджет України, суспільний територіальний інтерес – через місцеві бюджети, то публічний інтерес розуміється як спільні інтереси, котрі можна розглядати як узагальнення особистих, групових інтересів, без задоволення й реалізації яких неможливо, з одного боку, реалізувати приватні інтереси осіб, з іншого, забезпечити цілісність, стабільність і нормальний розвиток організацій, соціальних прошарків суспільства і держави загалом.

На думку С. Корецької, «державні фінанси в сукупності з місцевими (муніципальними)

та іншими публічними фондами утворюють публічні фінанси... Незважаючи на відносну самостійність державних й місцевих фінансів у межах держави, публічні фінанси являють собою єдину категорію, що підтверджується унітарним устроєм держави; єдністю грошової системи, економічної, фінансової та митної політики; єдністю державної та місцевої систем управління та регулювання фінансово-кредитної системи» [10, с. 25].

На думку І. Волохової, «до складу суспільних або публічних фінансів належать фінанси суб'єктів господарювання комунальної форми власності, які є складником місцевих та регіональних фінансів». Вона вважає, що публічні або суспільні фінанси – це економічні відносини, пов'язані з розподілом та перерозподілом частки вартості створеного валового внутрішнього продукту шляхом використання централізованих фондів грошових ресурсів органів державної влади та місцевого самоврядування з метою надання суспільних благ населенню [5].

Ми вважаємо, що категорії «суспільні фінанси» і публічні фінанси» не є тотожними за своєю суттю. Суспільні фінанси охоплюють усі економічні відносини країни, результатом яких є рух частини фінансових ресурсів, спрямованих на задоволення і суспільних, і індивідуальних інтересів. Окремою частиною таких відносин, котрі мають імперативний характер та в результаті яких формуються централізовані фонди грошових коштів, державні та місцеві позабюджетні цільові фонди і фонди суб'єктів господарювання державної й комунальної форми власності, є публічні фінанси. А частина публічних фінансів, економічні відносини яких не враховують фінансів мезорівня (місцеві бюджети та фінанси підприємств комунальної форми власності), є державними фінансами [19, с. 121].

Публічні фінанси України включають державні й місцеві фінанси, оскільки вони спільно використовуються громадянами на місцевому чи державному рівні. Склад публічних фінансів визначається й у Законі України «Про відкритість використання публічних коштів», згідно з яким до публічних коштів належать: кошти державного бюджету України та місцевих бюджетів, кредитні ресурси, надані під державні та місцеві гарантії, кошти Нацбанку та інших держбанків, державних цільових коштів, Пенсійного фонду та фондів загальнообов'язкового соціального страхування, а також кошти суб'єктів господарювання державної та комунальної власності, отримані ними від їхньої господарської діяльності [17].

Державні, місцеві та публічні фінанси розглядаються в зарубіжній літературі під заголовками “public economics”, “public sector economics” “public finance” та “municipal finance”. Термін публічні фінанси традиційно використовується або застосовується до блоку питань політики, пов'язаної з використанням податкових і витратних заходів. Ототожнення публічних фінансів з державним господарюванням, а місцевих фінансів з господарюванням публічних союзів пішло ще з кінця XIX сторіччя і досі присутнє в інших країнах. Так, наприклад М. Добриловський писав, що «чинність публічних союзів, метою яких є здобування матеріальних коштів, що необхідні їм для здійснення своїх безпосередніх завдань, та управління цими коштами зветься фінансовим господарством» [7, с. 1].

Публічні фінанси (public finance) в Україні за часів СРСР перекладалися як державні фінанси. Проте за змістом вони містять і місцеві бюджети, і доходи місцевого самоврядування, і фінансування суспільних благ органами місцевого самоврядування, і фінансове вирівнювання тощо, що виходить за межі категорії «державні фінанси». В. Андрущенко вважає, що в країнах – колишніх республіках Радянського Союзу на зміну ринковій концепції прийшло ідеологічно заангажоване трактування державних фінансів як «специфічних» виробничих (економічних, грошових) відносин. Воно позбавлене фундаментальних економічних характеристик: власності й володіння, кількісної визначеності та ресурсної обмеженості, ризику. «Відносини», по суті, виводили якісний і кількісний стан державних фінансів з-під впливу людських, приватних інтересів і ставили у залежність від дії «об'єктивних» економічних законів [1, с. 24].

Виникнення й розвиток державних фінансів історично нерозривно пов'язані з еволюцією функцій держави. Останні не є статичним поняттям, вони актуалізуються, змінюються та зникають відповідно до тих завдань, які постають перед державою в конкретних історичних умовах. Державні фінанси – це сукупність фінансових ресурсів, які перебувають у власності держави і використовуються для забезпечення виконання її функцій [14, с. 81].

Ключова роль у поліпшенні добробуту та розширенні можливостей людей відводиться державним фінансам. «Державним фінансам властивий нерозривний зв'язок з розвитком держави та суспільства», – зауважує А. Крисоватий [13, с. 10]. Державні фінанси є невіддільною

частиною ринкових відносин і одночасно важливим інструментом реалізації державної політики.

У наукових працях західних учених логіка висвітлення природи державних фінансів нерозривно пов'язана з концепціями суспільного блага й суспільного вибору. Теорія суспільного вибору досліджує, як політичні інститути та уряд працюють насправді (а не як вони мають працювати), визнає можливість державних невдач, тобто коли політика держави не відображає інтересів суспільства й таким чином веде до погіршення соціального добробуту [12, с. 61].

Західні вчені-економісти будь-яку економічну категорію розглядають з позиції ринку та поведінки людей, їх суб'єктивно-психологічного вибору. В. Андрущенко, відповідно, зазначає, що теорія і практика державних фінансів у країнах Заходу давно перебуває під впливом соціальної філософії гуманізму й антропоцентризму, що проповідує абсолютну цінність особистості, ставить благо, права і свободи людини у центр державної діяльності. «Зі сторінок наукових трактатів західних авторів державні фінанси постають сферою дійсності, що знаходиться на перехресті економіки з політикою, є елементом біполярної ринково-державної суспільно-економічної системи. Проте наявність квазіринкових і навіть позаринкових рис не бентежить послідовників позиції, що ринок – ключове поняття для пояснення природи державних фінансів і за подобою, і за контрастом із ним» [2, с. 4].

Місцеві фінанси є одним із головних елементів фінансової системи країни, базовою передумовою стабільного соціально-економічного розвитку відповідних територій. Наявність міцної фінансової ресурсної бази дає можливість органам місцевого самоврядування повною мірою виконувати покладені на них функції. О. Василик визначив місцеві фінанси як сукупність форм і методів створення й використання фондів фінансових ресурсів для забезпечення органами місцевого самоврядування виконання покладених на них функцій у галузі економічного й соціального розвитку відповідних територій [4, с. 180].

Низка науковців вважають, що поняття місцевих фінансів належить до загальної категорії державних фінансів та розглядають елементи місцевих фінансів як елементи державних фінансів. Ми дотримуємось думки, що місцеві фінанси не є складником державних фінансів,

хоча перебувають у значній залежності від них. Погоджуємось, що місцеві фінанси є складником публічних фінансів. Поділяємо погляди О. Длугопольського, який вважає муніципальні підприємства й місцеві фінанси складниками суспільного (публічного) сектору економіки [6, с. 14]. У цьому ж дослідженні автор наводить думку, що публічні фінанси охоплюють доходи і видатки центрального та місцевого урядів, а також структурні взаємозв'язки між ними, визначення яких відбувається у середовищі представницької влади [6, с. 222].

Економічні відносини, що є місцевими фінансами, – це зв'язки між будь-ким, будь-чим, що утворюються в процесі економічної діяльності, пов'язані з розподілом та перерозподілом частки вартості створеного валового внутрішнього продукту шляхом формування централізованих та децентралізованих фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування у фондовій та нефондовій формі з метою надання суспільних благ населенню. На нашу думку, місцеві фінанси розумно визначати як економічні відносини, однак варто конкретизувати їхніх суб'єктів, що науковцями зазвичай упускається.

«Місцеві фінанси» і «фінанси місцевих органів влади» не є синонімами, оскільки місцеві органи влади не тотожні органам місцевого самоврядування. Також поняття місцевих фінансів не є синонімом поняття фінансів органів місцевого самоврядування (останні не містять фінансів комунальних підприємств та фінансових установ, що перебувають у власності органів місцевого самоврядування), проте є синонімом поняття фінансів місцевого самоврядування та муніципальних фінансів. На нашу думку, фінанси міст, сіл, селищ, районів у містах, ОТГ є формами місцевих фінансів. Фінанси районів і фінанси областей є формами регіональних фінансів. Місцеві фінанси та регіональні фінанси є підпорядкованими категоріями фінансів та елементами фінансової системи держави.

Отже, місцеві фінанси не є складником державних фінансів, хоча перебувають у значній залежності від них. Місцеві фінанси є складником публічних фінансів. Місцеві фінанси – це економічні відносини між органами місцевого самоврядування, державної влади, фізичними та юридичними особами, пов'язані з розподілом та перерозподілом частки вартості створеного в суспільстві валового внутрішнього продукту з метою задоволення потреб населення у суспільних благах.

Оскільки місцевий та регіональний рівні влади мають різні можливості задовольняти індивідуальні потреби населення, їх фінанси доречно відмежовувати. Місцеві та регіональні фінанси є підпорядкованими категоріями фінансів та елементами фінансової системи держави. Серед їх ознак слід вважати: грошову форму відносин, односторонній рух вартості від одного суб'єкта до іншого, безоплатний рух вартості, розподільно-перерозподільчий характер, формування фінансових ресурсів, примусовий характер, регламентовану форму фінансових відносин, обов'язкову участь органів місцевого і регіонального самоврядування та жителів територіальної громади як суб'єктів економічних відносин.

**Висновки і пропозиції.** Виокремлення у вітчизняному законодавстві публічних фінансів як сукупності державних і місцевих фінансів у поєднанні державної і комунальної форм власності відповідає світовим тенденціям і рівню розвитку світової наукової думки. Публічні фінанси включають державні й місцеві фінанси, оскільки вони спільно використовуються громадянами на державному чи місцевому рівнях. Держава є лише одним із видів суспільної організації людей, отже, державні фінанси є лише одними із видів публічних фінансів. Місцеві фінанси не є складником державних фінансів, хоча перебувають в значній залежності від них. Вони є складником публічних фінансів.

Державні й місцеві фінанси є інструментами реалізації функцій інститутів організації суспільного життя – держави та місцевого самоврядування. Важливо знайти такі форми взаємодії державних і місцевих фінансів, за яких буде гарантовано фінансову автономію місцевої влади та забезпечено ефективність державного управління публічними фінансами.

#### Список використаної літератури:

- Андрущенко В.Л. Західна фінансова думка про природу державних фінансів. *Фінанси України*. 1996. № 9. С. 21–25.
- Андрущенко В.Л. Соціогуманітарна доктрина західної фінансової думки. *Фінанси України*. 2000. № 7. С. 3–10.
- Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: вступ до фінансової науки. К.: Либідь, 2000. 654 с.
- Василик О.Д. Теорія фінансів: підручник. К.: НІОС. 2000. 416 с.
- Волохова І.С. Місцеві фінанси України в умовах децентралізації: дисертація д-ра екон. наук: 08.00.08, Одес. нац. екон. ун-т. Одеса, 2015. 460 с.
- Длугопольський О.В. Теорія економіки державного сектору: навчальний посібник. К.: «ВД «Професіонал», 2007. 592 с.
- Добриловський М. Основи фінансової науки: курс лекцій. Подєбради: Українська господарська академія в ЧСР, 1934. С. 1.
- Карлін М.І. Місцеві платежі в системі публічних фінансів України. Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка». 2015. Вип. 28. 163 с.
- Кириленко О.П. Місцеві бюджети України: історія, теорія, практика: монографія. К.: НІОС, 2000. 384 с.
- Корецька С.О. Аналіз категоріального апарату публічних фінансів. Інвестиції, практика та досвід. 2011. № 19. С. 25–27.
- Кравченко В.І. Фінанси України: сучасні виклики і проблеми розвитку. *Економіка та держава*. 2013. № 5. URL: <http://www.economy.in.ua>
- Краснікова Л. І. Теорія державних витрат та суспільний вибір: монографія; Нац. ун-т «Кієво-Могилянська академія». К., 2009. 108 с.
- Крисоватий А.І. Аксиоми суспільного вибору в податкових фінансах. *Світ фінансів*. 2007. № 3. С. 7–15.
- Кудряшов В.П. Фінанси: навчальний посібник: Херсон: Олді-плюс, 2002. 352 с.
- Модернізація системи публічних фінансів та запровадження нової моделі управління. *Стратегічні пріоритети*. 2014. № 2 (31). С. 35–42.
- Пришва Н.Ю. Публічні доходи: поняття та особливості правового регулювання: монографія. К.: КНТ, 2008. 200 с.
- Про відкритість використання публічних коштів: Закон України від 11.02.2015 р. № 183–VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/183-19>
- Теорія фінансів: підручник / за ред. проф. В.М. Федосова, С.І. Юрія. К.: Центр учбової літератури, 2010. 576 с.
- Хомутенко А.В. Прагматика та семантика термінів фінансової науки «суспільні фінанси», «публічні фінанси» та «державні фінанси». *Фінанси України*. 2017. № 1. С. 111–126. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu\\_2017\\_1\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu_2017_1_9)

**Дяченко С. А. Публичные, государственные и местные финансы: соотношение понятий**

*В статье проанализированы дефиниции «публичные финансы», «государственные финансы» и «местные финансы». Определены общие аспекты и различия, а также соотношение этих понятий. Обоснована необходимость четкого и системного понимания этих понятий, учитывая активный запуск процессов децентрализации государственного управления.*

**Ключевые слова:** государственное управление, финансовая система, публичные финансы, государственные финансы, местные финансы, децентрализация.

**Diachenko S. A. Public, state and local finances: related connections**

*The article analyzes the definitions of “public finances”, “state finances” and “local finances”. It is determined the common aspects and differences as well as the correlation of these concepts. The necessity of a clear and systematic understanding of these concepts is grounded in view of the active launch of the processes of decentralization of public administration.*

**Key words:** public administration, financial system, public finances, state finances, local finances, decentralization.