

**ОСОБЛИВОСТІ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ПОНЯТТЯ
«ПУБЛІЧНІ КОШТИ»****PECULIARITIES OF LEGAL REGULATION OF THE CONCEPT
OF “PUBLIC FUNDS”**

У статті досліджується правове регулювання категорії «публічні кошти» у законодавстві України. Проаналізовано конституційні засади фінансової діяльності держави та місцевого самоврядування, розглянуто підходи до визначення публічних коштів у Бюджетному, Податковому та Цивільному кодексах України, а також у спеціальному законодавстві.

Установлено, що єдиним нормативно-правовим актом, який містить законодавче визначення поняття «публічні витрати», є Закон України «Про відкритість використання публічних коштів» № 183-VIII від 11.02.2015 р. Обґрунтовано наступні недоліки даного визначення: казуїстичний підхід замість концептуального – визначенню притаманна виключно суб'єктна спрямованість і побудовано воно у вигляді переліку конкретних видів коштів зазначених у переліку суб'єктів; у визначенні виключені таємні видатки з переліку; визначення «публічні кошти» не в повній мірі орієнтовано на мету Закону; перелік видів публічних коштів є неповний (не включено кошти асоціацій, які створюються на підставі закону, кошти рахунків зі спеціальним режимом організацій енергетичної сфери, кошти громадських об'єднань, кошти Європейського Союзу за програмами та фінансова допомога ЄС, кошти міжнародних фінансових організацій у формі фінансової допомоги Україні тощо); 5) у визначенні відсутні критерії публічності коштів.

Обґрунтовується необхідність розмежування сфери дії закону та змісту базового поняття, доцільність врахування у визначенні таких сучасних фінансових інструментів як цифрові кошти Нацбанку України, електронні гроші публічних установ, віртуальні активи (що належать державі) тощо

Ключові слова: публічні кошти, публічні фінанси, критерії публічності коштів, фінансове право.

The article examines the legal regulation of the category of “public funds” in the legislation of Ukraine. The constitutional framework of the financial activity of the power and local self-government has been analyzed, the approaches to the allocation of public funds in the Budgetary, Tax and Civil Codes of Ukraine, as well as special legislation.

It has been established that the single normative legal act that extinguishes the legislatively important concept of “public expenditures” is the Law of Ukraine “On the recovery of public expenditures” No. 183-VIII dated 02/11/2015. The current shortcomings of this meaning are outlined: a casuistic approach instead of a conceptual one – a significant emphasis is placed on subjective directness and is prompted by the appearance of a transfer of specific types of meanings from transfer of subjects; at the designated switch-off, the dark video cameras from the crossroads; the designation of “public funds” is not always oriented towards the Law; The diversity of types of public associations is not complete (not included associations that are created under the law, organizations under a special regime for the organization of the energy sector, communities



unite, the costs of the European Union for programs and financial assistance of the EU, the costs of international financial organizations in the form of financial assistance to Ukraine, etc.); 5) according to the established daily criteria for the publicity of the funds.

There is a need to separate the sphere of law and, instead of the basic concept, the extent to which such current financial instruments as digital cash should be secured by the National Bank of Ukraine, electronic pennies of public installations, virtual assets (which belong to the powers) etc.

Key words: *public funds, public finance, criteria for publicity of funds, financial law.*

Держава потребує коштів для забезпечення фінансових можливостей щодо реалізації держаних соціальних гарантій та соціальних прав громадян, визначених Конституцією України. Діяльність органів публічної влади без фінансових ресурсів неможлива. Правове регулювання відносин, де присутній публічний фінансовий інтерес, здійснюється в імперативному порядку в рамках особливого правового режиму, а тому розуміння поняття «публічні кошти» є важливим не тільки з практичної точки зору. У науковій площині чітке визначення понять «публічні фінанси» і «публічні кошти» є базовим підґрунтям розуміння поняття «фінансове право». О.А. Музика-Стефанчук зазначає, що «фінансове право вже перейшло у площину правового регулювання відносин, пов'язаних із публічною фінансовою діяльністю та публічними фінансами» [1, с. 265], а «сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають у процесі публічної фінансової діяльності, а також фінансової діяльності інших суб'єктів, на яких державою покладені завдання з реалізації публічних фінансових інтересів, охоплюється поняттям «фінансове право»» [1, с. 262].

Публічні кошти становлять основу фінансового забезпечення діяльності держави та територіальних громад, виступаючи матеріальною базою для реалізації публічних функцій та надання суспільних послуг. Правове закріплення категорії «публічні кошти» є необхідною умовою для забезпечення ефективного управління публічними фінансами, їх прозорості та підзвітності.

Однак аналіз чинного законодавства України свідчить про відсутність єдиного, системного підходу до визначення та регулювання публічних коштів. Термін «публічні кошти» використовується в різних нормативно-правових актах у неоднаковому значенні, що створює правову невизначеність та ускладнює правозастосування.

Конституція України, не використовуючи безпосередньо термін «публічні кошти», закладає фундаментальні основи для їх правового регулювання та створює правову основу для розуміння публічного характеру фінансових ресурсів держави та місцевого самоврядування.

Стаття 95 Конституції встановлює, що «бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами» [2]. Ця норма визначає публічний характер бюджетних коштів та їх призначення для забезпечення загальносуспільних інтересів.

Стаття 142 Конституції України закріплює фінансову основу місцевого самоврядування, визначаючи, що «матеріальною і 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» [2].

Таким чином, Конституція України розрізняє кошти державного бюджету (ст. 95, 96), кошти місцевих бюджетів (ст. 142, 143) та інші публічні кошти, що перебувають у власності держави або територіальних громад.

Бюджетний кодекс України є важливим законодавчим актом, що регулює відносини у сфері публічних коштів, хоча й не містить формального визначення цього терміну. Стаття 2 Бюджетного кодексу визначає ключові поняття, пов'язані з публічними коштами: 1) бюджетні кошти – «належні відповідно до законодавства надходження бюджету та витрати бюджету»; 2) публічні інвестиції – «кошти державного (місцевого) бюджету, у тому числі отримані у вигляді міжнародної технічної допомоги, кошти, залучені під державну (місцеву) гарантію, капітальні інвестиції державних унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі (крім банків), комунальних унітарних підприємств, установ, організацій, крім тих, які здійснюються за рахунок власних коштів таких підприємств, товариств, установ і організацій, що спрямовуються на створення (придбання), реконструкцію, технічне переоснащення основних засобів, інших необоротних матеріальних активів, нематеріальних активів, очікуваний строк корисної експлуатації яких перевищує один

рік, а також виплати за договорами, укладеними в рамках державно-приватного партнерства» [3]. Тобто, Бюджетний кодекс України оперує поняттям «бюджетні кошти», яке за своїм змістом є вужчим за категорію «публічні кошти», оскільки останнє охоплює також позабюджетні фінансові ресурси публічного характеру.

Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI не використовує термін «публічні кошти», натомість оперує поняттями «бюджет», «бюджетні рахунки», «кошти». У пп. 14.1.93 ПК України, поняття кошти визначено як «гривня або іноземна валюта» [4]. Податкове законодавство регулює процеси формування публічних коштів через механізм обов'язкових платежів, але не визначає правовий статус самих публічних коштів як об'єкта фінансових правовідносин.

Цивільний кодекс України закріплює поняття гроші (грошові кошти). Відповідно до статті 192 ЦК України, «законним платіжним засобом, обов'язковим до приймання за номінальною вартістю на всій території України, є грошова одиниця України – гривня», а «іноземна валюта може використовуватись в Україні у випадках і в порядку, встановлених законом» [5].

У *Законі України «Про платіжні послуги»* № 1591-IX від 30.06.2021 р. визначено поняття «електронні гроші» як «одиниці вартості, що зберігаються в електронному вигляді, випущені емітентом електронних грошей для виконання платіжних операцій (у тому числі з використанням наперед оплачених платіжних карток багаточілового використання), які приймаються як засіб платежу іншими особами, ніж їх емітент, та є грошовим зобов'язанням такого емітента електронних грошей» [6].

У рамках правової науки слід відзначити традиційний підхід до розуміння категорії «публічні кошти», який ґрунтується на аналізі законодавчих дефініцій та динаміці їх нормативного закріплення. Цей підхід є об'єктивно виправданим для застосування в будь-якій галузі правових досліджень, оскільки останні повинні спиратися насамперед на фундаментальні принципи формування інформації про предмет дослідження. Категорія «публічні кошти» характеризується багатоаспектністю, а її інтерпретація залежить від конкретних форм взаємовідносин між суспільством і державою, в межах яких вона реалізується. Законодавче визначення публічних коштів формує систему понять, усталених концепцій та методологію правового мислення [7, с. 56].

Єдиним правовим актом, який містить визначення поняття «публічні кошти» у системі законодавства України є *Закон України «Про відкритість використання публічних коштів»* № 183-VIII від 11.02.2015 р. У статті 1 даного Закону публічні кошти визначаються як «кошти державного бюджету (крім таємних видатків), бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, кредитні ресурси, надані під державні та місцеві гарантії, кошти Національного банку України, державних банків, державних цільових фондів, Пенсійного фонду України (далі – Пенсійний фонд), Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, а також кошти суб'єктів господарювання державної і комунальної власності, отримані ними від їхньої господарської діяльності» [8].

Правовий аналіз визначення поняття «публічні кошти» містить наступні недоліки.

1. Зазначене визначення має казуїстичний підхід замість концептуального. Визначенню притаманна виключно суб'єктна спрямованість і побудовано воно у вигляді переліку конкретних видів коштів зазначених у переліку суб'єктів, а не шляхом закріплення родових ознак та критеріїв публічності коштів. При такому формулюванні неможливо автоматично охопити нові види публічних коштів (без внесення законодавчих змін до даного визначення), тобто у визначенні відсутні єдині критерії щодо віднесення коштів до публічних.

2. Визначення публічних коштів з формулюванням «крім таємних видатків» викликає певні запитання. З одного боку, при такому формулюванні може здаватись, що створюється прецедент непрозорості публічних коштів, можливість для приховування їх нецільового використання та має місце суперечність концепції тотальної підзвітності публічних коштів. З іншого боку, як слушно зазначає В. Іванков, кошти Державного бюджету, що спрямовуються на таємні видатки, не виключені з сенсу публічних коштів. На думку автора, їх вилучено з поняття «публічні кошти» виключно через те, що завданням Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» від 2015 р. є окреслення лише переліку тих публічних коштів, використання яких регулюється нормами Закону [7, с. 56]. Так, Закон «визначає умови та порядок забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів розпорядниками та одержувачами коштів державного і місцевих бюджетів, суб'єктами господарювання державної і комунальної власності, фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування» [8].

На наш погляд, цілком очевидно в рамках зазначеного Закону порядок забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів, що закріплені в ньому, не може поширюватись на таємні видатки. Проте, підхід законодавця закріплювати визначення певного поняття суто для специфічного використання в конкретному законі призводить у подальшому до множинності визначень одного і того ж поняття, що вкрай негативно впливає до формування узгодженого категоріально-понятійного апарату законодавчої бази в певній галузі права і як результат може викликати суттєві труднощі в судовій практиці.

Більш логічним, на наш погляд, було б закріплення визначення без словесного обороту «крім таємних видатків», але із вказівкою у відповідному положення, що норми Закону не поширюються на таємні видатки.

Звичайно, виключення таємних видатків з предмету правового регулювання даного Закону порушує принцип єдності правового режиму публічних коштів, проте і уникнути цього в силу специфіки таємних видатків неможливо.

3. Визначення «публічні кошти» не в повній мірі орієнтовано на мету закону – забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів, оскільки не всі перелічені види коштів однаковою мірою підлягають оприлюдненню. Приміром, інформація, що складає таємницю державних банків. Тобто на практиці має місце, так би мовити, градація рівнів публічності, що зумовлено різним рівнем публічності бюджетних і господарських коштів, різними вимогами до прозорості різних видів коштів, різними механізмами контролю тощо.

4. Оскільки визначення поняття «публічні кошти» сформульовано шляхом переліку їх видів (за суб'єктивним критерієм), вважаємо даний перелік неповний. Зокрема, в перелік не включено кошти асоціацій, які створюються на підставі закону; кошти рахунків зі спеціальним режимом організації енергетичної сфери; кошти громадських об'єднань; кошти Європейського Союзу (за програмами, учасницею яких є Україна та фінансова допомога, що надається ЄС Україні); кошти міжнародних фінансових організацій, надані у формі фінансової допомоги Україні (в особі Уряду та відповідних органів держави). Також потребує окремого аналізу правова природа коштів приватних банків, у яких статутний капітал має частку державних коштів не менше 50%.

Не зовсім логічним вважаємо у переліку видів публічних коштів закріплення коштів державних банків окремо від коштів суб'єктів господарювання державної власності, оскільки державні банки охоплюються зазначеним поняттям.

5. Визначенню «публічні кошти» притаманна термінологічна неточність. Приміром, стосовно такого різновиду публічних коштів як «кошти державних банків», не зрозуміло, чи маються на увазі кошти статутного капіталу банку, чи всі кошти, включаючи кошти клієнтів на банківських рахунках.

6. У визначенні відсутні критерії публічності коштів. Поняття публічний фонд коштів О.А. Музика-Стефанчук та Н.Я. Якимчук сформулювали через наступні критерії: 1) утворення фонду передбачене законом; 2) відносини з формування, розподілу та використання коштів фонду належать до сфери публічних фінансів; 3) некомерційність; 4) метою функціонування фонду є досягнення публічного інтересу та забезпечення загальносуспільних потреб; 5) законом визначаються джерела надходжень; 6) дотримання передбачених законом процедур використання коштів; 6) публічний фінансовий контроль та посилена юридична відповідальність [9, с. 26–27].

7. Визначення поняття «публічні кошти» було б більш повним, якщо б в ньому були враховані також такі сучасні фінансові інструменти як цифрові кошти Нацбанку України електронні гроші публічних установ, віртуальні активи (що належать державі) тощо.

На підставі викладеного аналізу вважаємо, що подальші дослідження питання правового регулювання поняття «публічні кошти» є актуальними з наукової точки зору, доцільними у практичній площині, а визначення поняття «публічні кошти» на законодавчому рівні потребує змін та вдосконалення.

Список використаних джерел:

1. Музика-Стефанчук О.А. Від фінансового права до правового регулювання публічних фінансів (національний, зарубіжний та міжнародний аспект). Юридичний науковий електронний журнал. 2022. № 6. С. 261–265. URL: https://www.lsej.org.ua/6_2022/61.pdf
2. Конституція України від № 254к/96-ВР 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
3. Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 8.07.2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>

4. Податковий кодекс України № 2755-VI від 2.11. 2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/conv#n962>

5. Цивільний кодекс України № 435-IV від 16.01.2003 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>

6. Про платіжні послуги : Закон України № 1591-IX від 30.06.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1591-20#n1249>

7. Іванков В. Публічні кошти як об'єкт судово-економічної експертизи. Облік і фінанси. 2023. № 2 (100). С. 54–67. URL: <https://afj.org.ua/pdf/985-publichni-koshti-yak-ob-ekt-sudovo-ekonomichnoi-ekspertizi.pdf>

8. Закон України Про відкритість використання публічних коштів : Закон України № 183-VIII від 11.02.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19#Text>

9. Музика-Стефанчук О.А., Якимчук Н.Я. Сучасне фінансове право. Право публічних фінансів: підручник. Київ: АртЕк, 2024. 656 с.

Дата першого надходження статті до видання: 07.01.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 27.01.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 27.05.2026