

Бардаш С. В.

*доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри фінансового аудиту*

Київського національного торговельно-економічного університету

Баранюк Ю. Р.

студент

Київського національного торговельно-економічного університету

Bardash S. V.

*Doctor of Economics, Professor,
Head of Financial Audit Department*

Kyiv National University of Trade and Economics

Baraniuk Yu. R.

Student

Kyiv National University of Trade and Economics

ПОНЯТТЯ І СКЛАД ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ ЯК ОБ'ЄКТА ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО АУДИТА

CONCEPT AND COMPOSITION OF PUBLIC FINANCES AS AN OBJECT OF STATE FINANCIAL AUDIT

Анотація. У роботі розглянуто сутність публічних фінансів та їх склад. Ідентифіковано суттєві атрибути державних та публічних фінансів. Уточнено дефініцію «публічні фінанси». Розкрито склад публічних фінансів для цілей проведення державного фінансового аудиту.

Ключові слова: державні фінанси, публічні фінанси, державне управління, державний фінансовий аудит.

Вступ та постановка проблеми. Із проголошенням незалежності України і переходом на ринкові відносини виникла об'єктивна необхідність визначення складу публічних фінансів, які є в управлінні держави. Економічні процеси, які супроводжувалися роздержавленням, активним нагромадженням приватного капіталу, зростанням конкурентоспроможності окремих підприємств недержавного сектору економіки, стали основою для подальшого розвитку фінансових відносин між державою і приватним сектором національної економіки. Такі відносини мають розвиватися на партнерських засадах, без тиску та директив, що заважають становленню соціально орієнтованої економіки. Забезпечення економічного зростання і суспільного добробуту буде можливим тоді, коли вплив держави на економіку України буде помірковано виваженим та відповідатиме кращій світовій практиці.

Наразі ідентифікація складу публічних фінансів має розглядатися як основа для цілеспрямованого державного управління, яке характеризуватиметься сукупністю заходів впливу на соціально-економічний розвиток України. Більш того, фінансові кризи, гіперінфляція, галопуюча девальвація національної валюти, корупція та тіньова економіка є наслідками неконтрольованості державних фінансових ресурсів. Необхідною умовою недопущення таких явищ повинна стати ефективна система державного контролю ресурсів, зокрема аудит публічних фінансів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом питання, пов'язані з публічними фінансами, досліджували такі науковці, як: Л.В. Фокша [1], В.І. Кравченко [2], С.О. Корецька [3], А.А. Нечай [4], О.О. Молдаван [5], С.М. Вдовенко, Ю.В. Шульга [6], О.А. Лукашев [7], М.І. Карлін [9] та ін. Об'єкти аудиту державних фінансів:

досліджували Є.В. Мних, М.О. Никонович, О.Т. Олендій, В.Ф. Максимова, Ю.Б. Слободяник, В.П. Хомутенко, О.А. Скорба, О.Ю. Пушкарьова та ін.

Позитивно оцінюючи результати досліджень попередників, слід зазначити, що проблема ідентифікації публічних фінансів та визначення їх складу як об'єкта державного фінансового аудиту залишається остаточно не розв'язаною.

Метою даної роботи є визначення сутності і складу публічних фінансів як інтегрованого об'єкту державного фінансового аудиту.

Результати дослідження. У процесі демократизації суспільно-політичного життя і сталого економічного розвитку як основного пріоритетного напрямку державної політики провідних країн світу, питання, пов'язані з управлінням фінансовими ресурсами, стають надзвичайно важливими. По-перше, в умовах ринкової економіки не всі її галузі є збалансованими, тому потрібна підтримка держави окремих суспільно важливих процесів. По-друге, підтримка соціальних програм повинна мати фінансове забезпечення, яке слід акумулювати державі в результаті попередніх періодів. Надзвичайно важливим є правильне визначення обсягу необхідних ресурсів для функціонування держави, щоб це не позначилося на скороченні процесів виробництва і споживання.

Система публічних фінансів в Україні, яка представлена в роботі Л.В. Фокши, складається з централізованих і децентралізованих фондів (утворюються на державних чи комунальних підприємствах, установах та організаціях для задоволення публічного інтересу), які зберігають відносну самостійність, знаходячись у тісному взаємозв'язку між собою [1, с. 164].

На нашу думку, позиція, викладена в роботі [1], є дискусійною, адже не всі публічні фонди є об'єктом державного управління, зокрема це стосується фондів обов'язкового соціального страхування.

На думку С.О. Корецької, «державні фінанси в сукупності з місцевими (муниципальними) 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» [3, с. 26].

Дійсно, публічні фінанси повинні розглядатися як єдина категорія, і автор роботи [3] враховує аспект публічності та пов'язує його з інтересами, які поділяє на державні, суспільні і публічні, при цьому розглядає суспільний інтерес як різновид публічного [3, с. 27], який, на думку автора, існує паралельно з територіальним публічним інтересом. Нестандартність підходу пояснюється тим, що державний інтерес задовольняється через державний бюджет України, суспільний територіальний інтерес – через місцеві бюджети, а от суспільний 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 в цілому.

Як зазначає В.І. Кравченко [2], за своїм призначенням фінанси України поділяються на публічні, приватні, неприбуткового сектора та частково міжнародні. До публічних фінансів України автор відносить державні фінанси, місцеві фінанси, фінанси політичних партій, державний кредит, податки і збори, платежі до державних спеціальних цільових фондів, державні страхові фонди, страхові внески за державним страхуванням. На нашу думку, позиція В.І. Кравченко більш відповідає потребам державного управління. По-перше, здійснюється чітке відмежування публічних та приватних фінансів. Разом із тим має місце певна дискоректність, адже автор виокремлює фінанси неприбуткового сектора і міжнародних фінансів, оскільки за своєю природою ресурси мають належати конкретному власнику, проте не надаючи їм майнового статусу, через те, що вони мають ознаки некомерційної діяльності чи певне міжнародне джерело отримання, унеможливується здійснення ефективного контролю їх управління. По-друге, позитивним є те, що наводяться складові публічних фінансів та з'являється можливість уявити масштаби даних ресурсів, а отже, й певні можливості їх подальшого контролю.

Інший підхід до поділу публічних фінансів застосував А.А. Нечай, який виділив:

- 1) публічні фінанси держави;
- 2) публічні фінанси органів місцевого самоврядування;
- 3) публічні фінанси суспільного (соціального) призначення [4, с. 56].

Інформаційна значущість і корисність поділу, наведеного у роботі О.А. Корецької [3], полягає у спробі пояснення дефініцій «публічні фінанси суспільного призначення». Автор, визначаючи публічні фінанси суспільного (соціального) призначення, відокремлює їх від державної та комунальної власності, поділяючи всі публічні фінанси фактично за формами власності.

Іншого погляду дотримуються С.М. Вдовенко та Ю.В. Шульга, які розглядають склад системи публічних фінансів через фонди, а саме:

- 1) публічні фонди грошових коштів держави;
- 2) публічні фонди грошових коштів місцевого самоврядування;
- 3) публічні фонди грошових коштів суспільного призначення, визнані державою або органами місцевого самоврядування незалежно від форм власності цих фондів [6, с. 168].

Даний підхід має значні відмінності від поглядів А.А. Нечай [4], зокрема, третя група публічних фондів грошових коштів об'єднує фонди всіх форм власності, а не лише приватні, виходячи з існуючих в Україні форм власності.

Схоже значення публічних фінансів наведено у статті О.А. Лукашева. Автор зазначає, що публічні фонди складаються з бюджетів, позабюджетних фондів та децентралізованих фондів, власниками яких є окремі підприємства та організації [7, с. 86].

Більш широкого підходу до визначення сутності публічних фінансів дотримується О.О. Молдаван, який вважає: «Оскільки держава є лише одним із видів суспільної організації людей, то, відповідно, державні фінанси є лише одними із видів публічних фінансів» [5, с. 12]. Отже, на думку автора, публічні фінанси є системою економічних відносин між державою, юридичними та фізичними особами, а також між окремими державами, міжнародними фінансовими інституціями щодо акумуляції та використання грошових коштів.

На думку М.І. Карліна, публічні (суспільні) фінанси України включають державні й місцеві фінанси, оскільки вони спільно використовуються громадянами на місцевому чи державному рівні [9, с. 112].

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 [8]. Заслугує на увагу той факт, що, згідно з нормами законодавства, приватні фінанси знаходяться поза системою публічних фінансів.

Погляди, викладені в зарубіжних інформаційних джерелах, також зводяться до позиції, що публічні фінанси – це виключно фінанси, пов'язані з державним управлінням, відповідно, вони ніяк не ототожнюються з приватними фінансами. Зокрема, Lauden Cheyo, аудитор KLM CONSULT LTD, зазначає, що публічні фінанси – це термін, який традиційно використовується або застосовується до блоку питань політики, пов'язаної з використанням податкових і витратних заходів [10].

У японському щорічному статистичному виданні, яке публікує Бюро статистики Японії публічні фінанси відносять до господарської діяльності національного уряду і місцевих державних органів, які підвищують фінансові ресурси за рахунок податків, державного боргу і т.д., керують ними і покривають необхідні витрати з метою задоволення суспільних потреб [11].

Отже, відсутність єдиного підходу до визначення складу публічних фінансів унеможливує ефективне державне управління і здійснення контролю фондів грошових ресурсів. Звісно, розгляд фінансів як економічної

категорії, яка відображає економічні відносини в процесі створення і розподілу фондів грошових коштів усіх форм власності, має об'єктивну необхідність, адже одним із джерел грошових надходжень до бюджетів є частина грошового потоку підприємства, яка у формі податків, зборів і платежів переходить у власність держави та територіальної громади. Інша частина грошового потоку у формі заробітної плати, дивідендів, інших видів доходів, що залишається у розпорядженні фізичних осіб, є об'єктом контролю Державної фіскальної служби України, яка може визначити загальний обсяг одержаних грошових коштів усіма громадянами України. У зв'язку з цим складова публічності притаманна й приватним фінансам лише в тій частині, яка дає змогу сформувати публічні фонди грошових коштів.

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 економічної думки. Разом із тим слід провести відповідне розмежування у категоріальному апараті публічності стосовно комунальної форми власності. На нашу думку, комунальна власність повинна містити обмежено публічний характер. У процесі децентралізаційного напрямку розвитку місцевого самоврядування стан управління регіонами є пріоритетом населення визначеної території. Обсяг перерозподілу валового внутрішнього продукту через державний бюджет України скорочуватиметься, що спричинить зростання суспільного інтересу до фінансового стану територіальної громади.

Наразі надзвичайно важливим є визначення складу публічних фінансів держави, адже від цього залежатиме обсяг фінансових ресурсів, які повинні бути в управлінні держави. В умовах активізації євроінтеграції актуальності набуває не тільки акумулювання, розподіл, перерозподіл і використання фінансових ресурсів. На перший план виходить ефективність управління публічними фінансами. Визначення фінансових ресурсів, які мають суспільне значення та до яких є інтерес усіх членів держави – основне завдання для України. Від його розв'язання залежатимуть удосконалення системи державних органів, зростання ефективності державного управління, суспільний добробут і економічна стабільність.

Відсутність вичерпного переліку об'єктів державного аудиту стає причиною невиявлення частини безконтрольних грошових потоків, пов'язаних із державним управ-

лінням. Більш того, обрана стратегія Державною аудиторською службою України щодо скорочення переліку об'єктів, які підлягають державному аудиту, призводить до безконтрольної діяльності державного сектора національної економіки, що ставить під загрозу майбутню економіку України.

Відсутність чіткого розуміння складу об'єктів аудиту державних фінансів призводить до здійснення контрольних заходів державними аудиторами на тих об'єктах, які не викликають інтересу в суспільстві і, як наслідок, не мають суспільної користі. Натомість колосальний обсяг фінансових ресурсів підприємств так і не охоплюється перевітками. Більш того, співставлення даних Державної реєстраційної служби України [12] та даних Державної аудиторської служби України [13] свідчить, що в 2002 р. перевірялося 1,14% від загальної чисельності підприємств, а в 2014 р. – лише 0,3% від їх загальної кількості.

Висновки. Публічні фінанси – це суспільно-економічні відносини, які виникають у процесі утворення, розподілу (перерозподілу) і використання публічних фондів грошових коштів, пов'язаних із задоволенням усіх видів публічного інтересу та регулюються шляхом установлення імперативних приписів держави або органів місцевого самоврядування, які поширюються на учасників відносин у сфері господарювання усіх форм власності.

Публічні фінанси як об'єкт державного фінансового аудиту включатимуть:

– публічні державні фінанси (фонди коштів 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, отриманих ними від їхньої господарської діяльності);

– публічні приватні фінанси (фінанси малого бізнесу, корпоративні фінанси, фінанси банків, фінанси некомерційних організацій) – фонди коштів як нематеріальна форма наслідку відносин, які виникають між державою, місцевим самоврядуванням, суб'єктами господарювання приватної форми власності, громадськими організаціями в частині їх використання.

Викладений підхід до розгляду публічних фінансів як об'єкта державного фінансового аудиту сприятиме підвищенню ефективності державного управління публічними фінансами.

Список використаних джерел:

1. Фокша Л.В. Публічні фонди: поняття, ознаки та правова природа / Л.В. Фокша // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2014. – № 10-1. – С. 162–164.
2. Кравченко В.І. Фінанси України: сучасні виклики і проблеми розвитку / В.І. Кравченко // Економіка та держава. – 2013. – № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.economy.in.ua.
3. Корецька С.О. Аналіз категоріального апарату публічних фінансів / С.О. Корецька // Інвестиції, практика та досвід. – 2011. – № 19. – С. 25–27.
4. Нечай А.А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків: [монографія] / А.А. Нечай. – Чернівці: Рута, 2004. – 264 с.
5. Молдаван О.О. Державні фінанси України: досвід та перспективи реформ: [монографія] / О.О. Молдаван. – К.: НІСД, 2011. – 380 с.
6. Вдовенко С.М., Шульга Ю.В. Проблеми та перспективи формування сучасної системи публічних фінансів в Україні / С.М. Вдовенко, Ю.В. Шульга // Науковий вісник ЧДІЕУ. Серія «Фінанси. Банківська справа». – 2012. – № 2 (14). – С. 166–170.
7. Лукашев О.А. Проблеми публічно-правової природи фінансів / О.А. Лукашев // Юридична наука і практика. – 2011. – № 1. – С. 84–88.
8. Про відкритість використання публічних коштів: Закон України від 11.02.2015 р. № 183–VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/183-19>.
9. Карлін М.І. Місцеві платежі в системі публічних фінансів України / М.І. Карлін // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка». – 2015. – Вип. 28. – 163 с.

10. Lauden Cheyo INTRODUCTION TO PUBLIC FINANCE AND TAXATION THEORY – 12.05.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.linkedin.com/pulse/introduction-public-finance-taxation-theory lauden-cheyo>.
11. Statistics Bureau JAPAN STATISTICAL YEARBOOK 2016 CHAPTER 5 PUBLIC FINANCE [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.stat.go.jp/english/data/nenkan/1431-05e.htm>.
12. Аналіз стану та динаміки діяльності Державної реєстраційної служби України за 2002–2014 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.drsvu.gov.ua>.
13. Аналіз стану та динаміки діяльності Державної аудиторської служби України за 2002–2014 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua>.

Аннотация. В работе рассмотрена сущность публичных финансов и их состав. Идентифицированы существенные атрибуты государственных и публичных финансов. Уточнена дефиниция «публичные финансы». Раскрыт состав публичных финансов для целей проведения государственного финансового аудита.

Ключевые слова: государственные финансы, публичные финансы, государственное управление, государственный финансовый аудит.

Summary. This article examines the nature of public finance and their composition. Identified the essential attributes of state and public finances. Specifies the definition of "public finances". Reveals the structure of public finance for the purposes of state financial audit.

Key words: public finance, public finance, public administration, public financial audit.