

ПУБЛІЧНІ ФІНАНСИ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

PUBLIC FINANCES IN THE CONTEXT OF GLOBALIZATION PROCESS DEVELOPMENT

УДК 342:351

<https://doi.org/10.32843/bses.59-41>**Винниченко Н.В.**

д.е.н., доцент,
доцент кафедри бухгалтерського обліку та оподаткування
Навчально-науковий інститут
бізнес-технологій «УАБС»
Сумського державного університету

Vynnychenko Nataliia

Education and Research Institute
for Business Technologies «UAB»
Sumy State University

У статті розглянуто глобалізацію світової економіки як фактор впливу на функціонування системи публічних фінансів. Визначено, що глобалізація викликає зміни розуміння сутності ключових категорій, приводить до налагодження співпраці країн, розвиток глобалізаційних процесів супроводжується інтеграцією і кооперацією на ринку капіталу, а співвідношення ринків капіталу й ринку трудових ресурсів створює умови для глобального розподілу капіталу, результати такого розподілу впливають на систему формування та розподілу публічних фінансів. Доведено роль державного приватного партнерства як інструменту залучення капіталу для виконання політики розвитку. Проаналізовано стан державного приватного партнерства на початок року в Україні. В результаті дослідження встановлено, що невід'ємною складовою частиною реформування системи публічних фінансів є підвищення рівня транспарентності, що приводить до появи нових підходів до організації контролю на умовах партнерства й участі.

Ключові слова: публічні фінанси, глобалізація, транспарентність, капітал, аудит ефективності, громадський аудит.

В статье рассмотрена глобализация мировой экономики как фактор влияния на

функционирование системы публичных финансов. Определено, что глобализация вызывает изменения понимания сущности ключевых категорий, приводит к налаживанию сотрудничества стран, развитие глобализационных процессов сопровождается интеграцией и кооперацией на рынке капитала, а соотношение рынков капитала и рынка трудовых ресурсов создает условия для глобального распределения капитала, результаты такого распределения влияют на систему формирования и распределения публичных финансов. Доказана роль государственного частного партнерства как инструмента привлечения капитала для выполнения политики развития. Проанализировано состояние государственного частного партнерства на начало года в Украине. В результате исследования установлено, что неотъемлемой составляющей реформирования системы публичных финансов является повышение уровня транспарентности, что приводит к появлению новых подходов к организации контроля на условиях партнерства и участия.

Ключевые слова: публичные финансы, глобализация, транспарентность, капитал, аудит эффективности, общественный аудит.

The article examines the globalization of the world economy as a factor of influence on the functioning of the public finance system. It was determined that globalization causes changes in the understanding of the essence of key categories, leads to the establishment of cooperation between countries, the development of globalization processes is accompanied by integration and cooperation in the capital market, and the ratio of capital markets and the labor market creates conditions for the global distribution of capital, the results of such distribution affect the system of formation and distribution of public finances. The role of public-private partnerships as a tool for raising capital for the implementation of development policies has been proven. The article analyzes the state of public-private partnerships. The analysis indicates the need to develop this tool, by improving the regulatory framework and the formation of a system of transparent relationships between the government and private partners. The processes of globalization are seen as stimulating reforms not only in the budget sector but also in the institutional system. The low level of management of self-government bodies and low interest in cooperation with the public complicate the processes of transparent distribution of public finances. It is determined that a special role belongs to the involvement of the public in the control over the transparency of budget expenditures, which in turn creates the preconditions for further development of participation instruments. Unfortunately, which are not always popular with local governments. The study found that an integral part of public finance reform is the increase in transparency, which leads to the organization and use of new approaches to the implementation of control through partnership and participation. It is determined that the system of control over public finances requires changes today in the performance audit and public audit. The method of conducting the latter today requires radical changes. And international experience can help develop its basic principles.

Key words: public finance, globalization, transparency, capital, performance audit, public audit.

Постановка проблеми. Протягом останніх десятиліть більшість європейських країн орієнтована на реформу сектору публічних фінансів, що зумовлює трансформацію підходів до бюджетного менеджменту. Ці реформи покликані посилити стабільність фінансової системи країн, підвищити ефективність використання бюджетних ресурсів та поглибити ступінь відповідальності державної влади та високопосадовців задля уникнення нецільового використання бюджетних коштів. Глобалізація світової економіки невпинно впливає на сприйняття ролі та функціонування системи публічних фінансів у системі бюджетного менеджменту, змінюється розуміння сутності ключових категорій, створюються нові передумови для співпраці країн та виникають нові вимоги до

комплексних змін як у теоретичних аспектах, так і в практичних потребах на місцевому й національному рівнях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання розвитку системи публічних фінансів розглядаються сьогодні в роботах багатьох як закордонних, так і іноземних учених. Вичерпний перелік таких науковців просто неможливо сформуувати. Це зумовлено наявністю значних напрямів, що досліджуються в системі публічних фінансів. Так, зокрема, окремі теоретичні питання щодо сутності публічних фінансів досліджують у своїх роботах С.В. Бардаш [1], С.О. Корецька [2], Л.В. Фокша [3], Ч. Лауден [4]. Питання розвитку публічних фінансів у системі економічних відносин розглядають у своїх працях С.М. Вдовенко [5], Ю.В. Шульга [5],

М.І Карлін [6], Дж.М. Бьюкенен [7]. Дослідження структури сектору публічних фінансів та розвитку фінансових інституцій проваджували у своїх роботах Т. Аполът [8], С.М. Вдовенко [9]. Незважаючи на значну кількість досліджень в умовах посилення глобалізаційних процесів, особливої уваги набувають питання розвитку національних податкових, бюджетних систем, їх прозорості та контролю, тому виникає потреба розгляду сучасних впливів, які створюють передумови для розвитку публічних фінансів, особливо за умови нових викликів.

Постановка завдання. Метою дослідження є узагальнення напрямів впливу глобалізації на публічні фінанси та аналіз наявних можливостей щодо виконання умов, спричинених глобалізаційними викликами.

Виклад основного матеріалу дослідження. В системі публічних фінансів вагому роль відіграють питання структури доходів і видатків бюджетів усіх рівнів, які взаємоінтегровані із системами управління та контролю. Така складна взаємодія в кожній країні залежить від багатьох факторів, як соціальних, політичних, так і інституційних, організаційних, що зумовлюється як видами економіки, так і конституційним устроєм країн. Вплив цих факторів посилюється глобалізаційними процесами у всьому світі. Глобалізаційні процеси не тільки посилюють реформування в системі бюджетного менеджменту та його інституційної складової частини, але й впливають на рівень мобільності капіталу. Розвиток глобалізаційних процесів супроводжується інтеграцією та кооперацією на ринку капіталу, а співвідношення ринків капіталу й ринку трудових ресурсів створює умови для глобального розподілу капіталу. Результати такого розподілу впливають на систему формування й розподілу публічних фінансів. Країни намагаються створити відкриті ринки капіталу задля збільшення надходжень і сприяння економічному розвитку, що створює можливість гіпотез щодо впливу фінансової інтеграції на місцевий економічний розвиток.

Питання впливу глобалізації на публічні фінанси неодноразово піднімаються як у науковій, так і в практичній сферах. Так, зокрема, за результатами даних департаменту економічних та соціальних питань, відділу державної економіки та державного управління у Звіті засідання групи експертів «Глобалізація та нові виклики державних фінансів: управління фінансами, прозорість та підзвітність» ще у 2002 році піднімалися питання впливу глобалізації на публічні фінанси. За цим документом вигоди від глобалізації визначалися у кращому розподілі ресурсів, вищому рівні виробництва та рівні життя, більшому доступу до іноземних товарів та послуг, з одного боку, і збільшенні нерівності всередині та між націями, з іншого боку [10]. За даними звіту, уряди, міжнародні фінансові організації, приватний сектор, НУО та громадянське

суспільство починають відігравати все більшу й більшу роль, що загалом сьогодні можна спостерігати в Україні. На відміну від більшості публікацій, які доводять низку позитивних і негативних впливів глобалізаційних процесів на публічні фінанси прямо чи опосередковано, робота [1] наголошує на обмеженості кількісного впливу глобалізації на публічні фінанси. Однак з приміткою, що вона може зменшити доходи до бюджету через збільшення податків, зростання конкуренції у залученні прямих іноземних інвестицій, портфельних інвестицій, експоненціальне зростання електронної комерції та збільшення мобільності факторів виробництва. Крім того, глобалізація сприймається як фактор погіршення розподілу доходів, який зумовлює потребу жорсткішого державного регулювання, зменшуючи участь у регуляторних процесах органів місцевого самоврядування.

Вплив глобалізаційних процесів на публічні фінанси різних країн досить різний. Так, саме соціальна функція публічних фінансів буде вище для країн, що розвиваються, або країн з перехідною економікою. Більшість країн в умовах глобалізаційних процесів має збільшувати транспарентність публічних фінансів через посилення бюджетних механізмів, вимірювання результатів реформування системи публічного контролю, реформування в системі освіти державних службовців і критеріїв їх відбору, що буде сприяти якості розподілу публічних фінансів та зростанню довіри громадянськості.

Глобалізаційні процеси сприяють реформам не тільки виключно в системі бюджетного менеджменту та його інституційного забезпечення, але й у системі макроекономічного регулювання балансу податкових надходжень та бюджетних видатків. Особлива роль на цьому шляху належить саме залученню громадянськості до контролю за прозорістю бюджетних видатків, що створює передумови для подальшого розвитку інструментів партicipації.

Так, все більш зрозумілим стає те, що наявні механізми залучення громадянськості в Україні повною мірою не сприяють забезпеченню бюджетної прозорості. Низка проєктів, що реалізуються за фінансування міжнародних інституцій, спрямована більше на інформаційну прозорість, а не на функціональну. Така інформаційна прозорість закриває більшість питань із транспарентністю звітності. Проте інколи не розкриває до кінця механізми витрачання публічних коштів, їх відтоку в приватний сектор та не забезпечує повний контроль. Неодноразово в економічній літературі у цьому напрямі приділялась увага саме тотальному декларуванню доходів і видатків громадян. Проте саме декларування до кінця не вирішує проблему контролю тінізації бюджетних видатків. На цьому шляху вирішення питань транспарентності

бюджетних коштів тісно пов'язане з електронним фіскальним контролем, що вимагає інтеграції в єдину систему таких складових частин, як інформація банків про доходи громадян, діджиталізація фіскального контролю та системи персоніфікації, де чітко прослідковуються офіційно нараховані доходи. Все це є окремим напрямом наукових досліджень та практичних розробок, який не характеризується високою популярністю ні серед громадян, які вже звикли частково показувати свої доходи, ні серед представників публічної адміністрації.

Наступний напрям впливу глобалізаційних процесів пояснюється розвитком такої форми партнерства приватного сектору й влади, як державно-приватне партнерство (ДПП). Ця форма взаємодії дає змогу не тільки відкрити ринки до приватного капіталу, але й вирішити значну кількість проблем, що не можуть бути вирішені лише шляхом бюджетних видатків, або суттєво їх скоротити. Найбільш вдало сам механізм ДПП розкрито в Керівних положеннях до успішного публічно-приватного партнерства [11]. В Україні ця форма не нова, а тільки набирає своєї популярності. Аналіз стану регіонів за показниками ДПП свідчить про те, що не в усіх областях України залучається такий вид партнерства. Залишаються регіони, де ця форма партнерства відсутня. За результатами аналізу, проведеного Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства в Україні, станом на 1 січня 2020 року в межах державного приватного партнерства укладено 187 договорів, з них 135 не реалізуються з тих чи інших причин [12]. Лише 18 із цих договорів розірвано,

а за 113 договорами не виконуються домовленості. Стан ДПП у розрізі регіонів представлено на рис. 1. Отже, лише 16 регіонів України мають договори ДПП, що свідчить про недостатньо високий рівень використання цієї форми, а якщо в рамках глобалізації розглядати ДПП як інструмент залучення капіталу, то ця форма потребує, принаймні на вітчизняних теренах, багатьох змін, зокрема підвищення довіри приватних партнерів до влади, нормативно-правове регулювання всіх ключових засад ДПП на рівні держави, підвищення рівня знань представників влади стосовно самої форми та механізмів її реалізації.

Глобалізаційні виміри вплинули не тільки на необхідність використання різних інструментів задля залучення капіталу, але й на якісні зміни в системі фінансового контролю. Такі зміни вимагають реформ у сфері державного аудиту, зокрема аудиту ефективності та громадського аудиту. На жаль, остання форма не напрацьована достатньо в Україні, оскільки це вимагає не тільки багатьох баз даних, спеціальних платформ для обговорення публічних питань та мотивації для громадськості (здебільшого фінансової). При цьому сприятливого середовища недостатньо для проведення реформ у цій сфері, потрібні ще ресурси та політична воля вищих рівнів уряду, щоби процес реформ зміцнювався через основи державної політики. В основу розроблення комплексних підходів до реформування аудиту ефективності та становлення системи громадського аудиту мають бути покладені принципи низки міжнародних документів, зокрема Кодексу належної практики МВФ щодо фіскальної прозорості [13], основ публічного

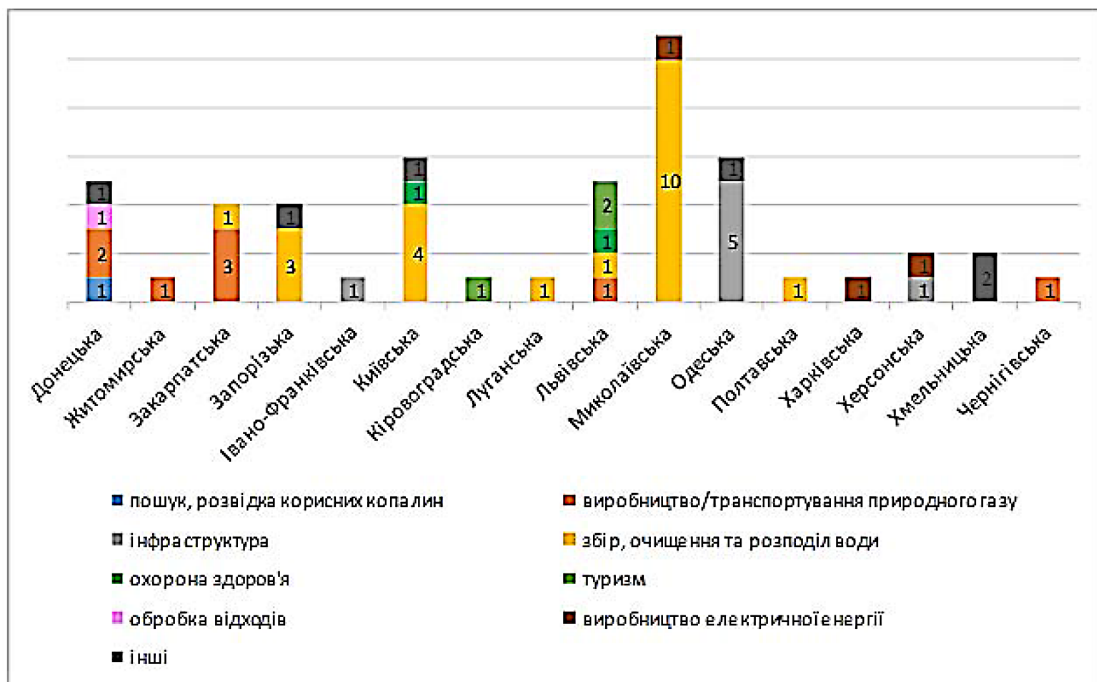


Рис. 1. Стан укладених договорів ДПП за регіонами України станом на 1 січня 2020 року [12]

аудиту, що реалізується в межах найвищих органів контролю в Європейському Союзі [14].

Висновки з проведеного дослідження.

Отже, глобалізація стала каталізатором реформ у секторі публічних фінансів, при цьому реформи охопили майже всю сферу публічного адміністрування та змусили застосовувати нові інструменти та технології. Найбільший вплив на ефективність реформ справляють сильне керівництво реформами в рамках наявної державної політики та поступове їх здійснення за чітким планом. При цьому, звичайно, важливим елементом є реформи в системі макроекономічного регулювання та зміни в системі бюджетного менеджменту, фіскального регулювання. Однак, на нашу думку, найбільш вагомими реформами сьогодні в Україні, як і в усьому світі, мають бути реформи в секторі транспарентності та налагодження партнерських відносин як із громадськістю на основі партиципації, так і з бізнесом на умовах прозорого партнерства.

З огляду на проаналізований вплив глобалізації на публічні фінанси можна виокремити такі важливі концептуальні основи:

- 1) глобалізація впливає на ринки капіталу, тому для того, щоб залучити капітал, потрібно забезпечувати транспарентність публічних фінансів;
- 2) для залучення капіталу виникає потреба використання інструменту ДПП;
- 3) задля підвищення транспарентності необхідно здійснювати реформування системи аудиту ефективності та розвитку громадського аудиту;
- 4) основним напрямом реформ є реформа у сфері людського капіталу; це стосується фахівців, які забезпечують роботу системи публічного менеджменту та адміністрування;
- 5) мають бути розроблені чіткі критерії мотивації та стимулів для проведення та підтримання реформи.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Бардаш С.В., Баранюк Р.В. Поняття і склад публічних фінансів як об'єкта державного фінансового аудиту. URL: [https://nbuv.gov.ua>j-pdf>Nvuumevcg_2016_6\(1\)_10](https://nbuv.gov.ua>j-pdf>Nvuumevcg_2016_6(1)_10) (дата звернення: 29.11.2020).
2. Корецька С.О. Аналіз категоріального апарату публічних фінансів. *Інвестиції, практика та досвід*. 2011. № 19. С. 25–27.
3. Фокша Л.В. Публічні фонди: поняття, ознаки та правова природа. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2014. № 10-1. С. 162–164.
4. Lauden Ch. Introduction to public finance and taxation theory. URL: <https://www.linkedin.com/pulse/introduction-public-finance-taxation-theorylauden-cheyo> (дата звернення: 29.11.2020).
5. Вдовенко С.М., Шульга Ю.В. Проблеми та перспективи формування сучасної системи публічних фінансів в Україні. *Науковий вісник ЧДІЕУ*.

Серія Фінанси. Банківська справа. 2012. № 2 (14). С. 166–170.

6. Карлін М.І. Місцеві платежі в системі публічних фінансів України. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»*. 2015. Вип. 28. 163 с.

7. Buchanan J.M. The Pure Theory of Government Finance: A Suggested Approach. *Journal of Political Economy*. 1949. № 57. P. 496–505.

8. Apolte T. How Tame Will Leviathan Become in Institutional Competition? *Competition Among Governments in the Provision of Public Goods, Public Choice*. 2001. P. 359–381.

9. Вдовенко С.М., Шульга Ю.В. Проблеми та перспективи формування сучасної системи публічних фінансів в Україні. *Науковий вісник Чернігівського державного інституту економіки і управління. Серія 1: Економіка*. 2012. Вип. 2. С. 166–170.

10. Globalization and new challenges of public finance: Financial management, transparency and accountability. *Report of the Meeting of the Group of Experts Rome*. 28–30 November 2001. New York, 2002. URL: <https://publicadministration.un.org/publications/con-20-New%20Challenges.pdf> (дата звернення: 29.11.2020).

11. Guidelines for Successful Public – Private Partnership. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf (дата звернення: 29.11.2020).

12. Стан здійснення ДПП в Україні // Офіційний сайт Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства в Україні. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&title=StanZdiisnenniaDppvUkraini&isSpecial=true> (дата звернення: 29.11.2020).

13. Code of Good Practices on Fiscal Transparency. 2007. Офіційний сайт Міжнародного валютного фонду. URL: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm> (дата звернення: 29.11.2020).

14. Public Audit in the European Union. 2019 // European Court of Auditor. URL: <https://op.europa.eu/web-public/eca/book-state-audit/en/#A-10> (дата звернення: 29.11.2020).

REFERENCES:

1. Bardash S.V., Baranuk R.V. (2016) Ponyattya I sklad publichnyh finnsiv yak obekta derzavnogo finansovogo audutu. [The concept and composition of public finance as an object of public financial audit]. Available at: [https://nbuv.gov.ua>j-pdf>Nvuumevcg_2016_6\(1\)_10](https://nbuv.gov.ua>j-pdf>Nvuumevcg_2016_6(1)_10) (accessed 29 November 2020).
2. Koratska S.O. (2011). Analis kategorialnogo aparatu publichnyh finansiv [Analysis of the categorical apparatus of public finance]. *Investitsii, praktika ta dosvid* [Investments, practice and experience], no. 19, pp. 25–27.
3. Foksha L.V. (2014) Publichni fondy: ponyattya, oznaky ta pravova pryroda [Public funds: concepts, features and legal nature]. *Naukovyi visnyk Mignarodogo humanitarnogo universytetu* [Scientific Bulletin of the International Humanities University], no. 10-1, pp. 162–164.

4. Lauden Ch. Introduction to public finance and taxation theory. Available at: <https://www.linkedin.com/pulse/introduction-public-finance-taxation-theorylauden-cheyo> (accessed 29 November 2020).

5. Vdovenko S.M., Shulga U.V. (2012) Problemy ta perspektivy formuvannya systemy publichnyh finansiv v Ukraini [Problems and prospects of forming a modern system of public finance in Ukraine]. *Naukovyi visnyk CHDIEU [Scientific Bulletin of ChDIEU]*, no. 2 (14), pp. 166–170

6. Karlin M.I. (2015) Mistcevi platezi v systemi publichnyh finansiv v Ukraini [Local payments in the public finance system of Ukraine]. *Naukovi sapysky Natsionalnogo universtetu "Ostroska academia" [Scientific notes of the National University "Ostroh Academy"]*, vol. 28, 163 p.

7. Buchanan J.M. (1949) The Pure Theory of Government Finance: A Suggested Approach. *Journal of Political Economy*, no. 57, pp. 496–505.

8. Apolte T. (2001) How Tame Will Leviathan Become in Institutional Competition? Competition Among Governments in the Provision of Public Goods. *Public Choice*, pp. 359–381.

9. Vdovenko S.M., Shulga U.V. (2012) Problemy ta perspecnyvy formuvannya suchasnoi systemy publichnyh finansiv v Ukraini [Problems and prospects of forming a modern system of public finance in Ukraine]. *Naukovyi visnyk Chernigivskogo dergavnogo instytutu ekonomiky i upravlinnya [Scientific Bulletin of the Chernihiv State Institute of Economics and Management]*, pp. 166–170.

10. (2002). Globalization and new challenges of public finance: Financial management, transparency and accountability. Report of the Meeting of the Group of Experts Rome, 28-30 November 2001. New York. Available at: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2002%20Globalization%20and%20New%20Challenges.pdf> (accessed 29 November 2020).

11. Guidelines for Successful Public-Private Partnership. (2008). Available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf (accessed 29 November 2020).

12. (2020). *Stan dergavnogo pryvatnogo partnerstva v Ukraini* [The state of application of PPP in Ukraine]. *Ofitsiinyi sait Ministerstva rozvytku ekonomiky, torgivli ta silskogo gospodarstva v Ukraini*. [Official site of the Ministry of Economic Development, Trade and Agriculture in Ukraine]. Available at: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini&isSpecial=true> (accessed 29 November 2020).

13. Code of Good Practices on Fiscal Transparency (2007). *Ofitsiinyi sait Mijnarodnogo Valutnogo Fondu*. [Official site International Monetary Fund]. Available at: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm> (accessed 29 November 2020).

14. Public Audit in the European Union (2019). European Court of Auditor. Available at: <https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/en/#A-10> (accessed 29 November 2020).