

Ефективність контролю місцевих фінансів у системі бюджетного менеджменту

Виговська Н.Г.

доктор економічних наук, професор,
Житомирський державний технологічний університет

Литвинчук І.В.

кандидат економічних наук, доцент,
Житомирський державний технологічний університет

У статті розглянуто проблему ідентифікації ефективності контролю місцевих фінансів у системі бюджетного менеджменту. Уточнено перелік показників та критеріїв оцінки ефективності бюджетного контролю, запропоновано використання бюджетної карти під час організації контрольної діяльності на місцевому рівні, що сприяє підвищенню точності та оперативності здійснення бюджетного контролю, виявленню резервів більш ефективного використання коштів місцевих бюджетів.

Ключові слова: місцеві фінанси, бюджетний контроль, бюджетний менеджмент, ефективність, результативність.

Выговская Н.Г., Литвинчук И.В. ЭФФЕКТИВНОСТЬ КОНТРОЛЯ МЕСТНЫХ ФИНАНСОВ В СИСТЕМЕ БЮДЖЕТНОГО МЕНЕДЖМЕНТА

В статье рассмотрена проблема идентификации эффективности контроля местных финансов в системе бюджетного менеджмента. Уточнен перечень показателей и критериев оценки эффективности бюджетного контроля, предложено использование бюджетной карты при организации контрольной деятельности на местном уровне, что способствует повышению точности и оперативности осуществления бюджетного контроля, выявлению резервов более эффективного использования средств местных бюджетов.

Ключевые слова: местные финансы, бюджетный контроль, бюджетный менеджмент, эффективность, результативность.

Vygovs'ka N.G., Lytvynchuk I.V. EFFECTIVENESS OF LOCAL FINANCE CONTROL IN THE BUDGET MANAGEMENT SYSTEM

The article examines the problem of identifying the effectiveness of controlling local finances in the budget management system. The authors clarified the list of indicators and criteria for assessing the effectiveness of budgetary control and proposed the use of a budget card when organizing control activities at the local level, which increases the accuracy and speed of budgetary control, reveals reserves for more efficient use of local budgets.

Keywords: local finance, budget control, budget management, efficiency, effectiveness.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Однією з ключових проблем бюджетного менеджменту на сучасному етапі є визначення рівня ефективності використання бюджетних коштів. Вирішення цієї проблеми неможливе без зростання ефективності бюджетного контролю, зокрема бюджетного контролю на рівні окремих адміністративно-територіальних одиниць.

Проблеми підвищення ефективності бюджетного контролю є актуальними на сучасному етапі в умовах підвищення глобальної конкурентоспроможності національної економіки та трансформації сфери публічних фінансів. Ефективність системи бюджетного контролю обумовлює відповідний рівень соціально-економічного розвитку країни загалом, її окремих регіонів, а також суб'єктів господарювання.

Ефективність є важливим критерієм оцінки бюджетного контролю. В економічній літературі недостатньо розроблено питання теорії ефективності контролю, а також не було спроб надання узагальненої характеристики його якості. Надавались окремі рекомендації, спрямовані на підвищення дієвості контролю, які є правильними, але мають локальний характер, обмежуються розглядом одного або декількох аспектів проблеми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Формування критеріїв та показників, що характеризують ефективність бюджетного контролю та безпосередньо контрольних заходів, зроблено такими вченими, як, зокрема, І.К. Дрозд [1], В.М. Федосов, Л.Д. Бурак [2], Є.В. Шоріна [3], В.О. Шевчук [4]. Ґрунтовне дисертаційне дослідження питань оцінювання ефективності контролю здійснене Н.В. Шевченко [5].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Водночас проблема визначення ефективності бюджетного контролю досі залишається дискусійною, що обумовлено такими факторами: 1) відсутність єдиної методологічної основи для вибору критеріїв та показників системи бюджетного контролю; 2) відсутність єдності щодо предмета оцінки (підлягає аналізу контрольний процес, система контролю чи використання бюджетних коштів їх розпорядниками); 3) відсутність рекомендацій щодо ідентифікації ефективності контролю на місцевому рівні. Наявність дискусійності наукових підходів до методик визначення ефективності бюджетного контролю та необхідність їх вирішення обумовлюють актуальність теми статті та визначають вектори подальших наукових досліджень.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є оцінка та узагальнення підходів до ідентифікації ефективності бюджетного контролю на місцевому рівні.

Виклад основного матеріалу дослідження. В традиційному розумінні ефективність як критерій будь-якої суспільної діяльності розуміють як відповідність досягнутих в процесі її здійснення позитивних результатів заздалегідь сформованій меті з урахуванням здійснених при цьому витрат (часу, матеріальних та грошових коштів, трудових ресурсів тощо).

Ідентифікація ефективності проведеного бюджетного контролю на місцевому рівні має

низку особливостей, обумовлених впливом екзогенних та ендогенних факторів. Зокрема, екзогенні чинники та їх вплив визначаються на загальнодержавному рівні, ендогенні чинники є результатом співпраці органів місцевого самоврядування та територіальної громади окремого регіону (табл. 1).

Крім того, на місцевому рівні на ефективність бюджетного контролю додатково впливають соціальні, правові, економічні та інші фактори. Оцінювання ефективності бюджетного контролю потрібно здійснювати за допомогою критеріїв економічності, результативності, дієвості та соціального ефекту (рис. 1).

Критерій економічності є базовим під час оцінювання функціонування системи органів бюджетного контролю та передбачає розрахунок таких показників:

1) обсяг коштів, витрачених на здійснення бюджетного контролю;

2) обсяг коштів, витрачених підконтрольним об'єктом на підготовку матеріалів для уповноважених на перевірку осіб;

3) рівень економічності (відношення отриманого економічного ефекту від запровадження висновків і рекомендацій контролюючих органів до витрат на їх утримання).

Критерій результативності бюджетного контролю відображається через такі показники:

1) виявлений обсяг коштів, які використані з порушенням чинного законодавства;

2) виявлений обсяг неефективно використаних коштів;

Таблиця 1

Чинники, що впливають на ефективність проведення контролю функціонування місцевих бюджетів

Екзогенні чинники	Ендогенні чинники
Відсутність у органів місцевого самоврядування самостійності щодо формування та реалізації власної бюджетної політики.	Недостатність зусиль органів місцевого самоврядування щодо розвитку фінансового контролю та фінансової бази на місцях.
Законодавчо обмежений перелік місцевих податків і зборів; відсутність об'єктів оподаткування щодо деяких з них на багатьох територіях.	Необізнаність громадян щодо норм чинного законодавства.
Необхідність дотримання жорстких, централізовано встановлених загальнодержавних норм у процесі здійснення видатків.	Недостатня кваліфікація кадрів в органах місцевого самоврядування.
Висока залежність місцевих бюджетів від трансфертів, а особливо дотацій вирівнювання.	Низька прозорість діяльності місцевих органів влади.
Нормативна неврегульованість питань залучення громадян до участі в бюджетному процесі.	Пасивне ставлення громадян до місцевих справ, недовіра до місцевої влади.

Джерело: систематизовано авторами на основі джерела [6]



Рис. 1. Основні критерії, що визначають зміст бюджетного контролю на місцевому рівні

Джерело: узагальнено авторами

3) кількість виявлених адміністративних правопорушень та оформлених протоколів за ними.

Невід'ємним від критерію результативності є критерій дієвості контролю, який, однак, не зовсім співпадає з ним, проте відображає той позитивний вплив, який контроль спричиняє на зміст діяльності контролюючого органу, вміння контролюючого виправляти положення, а саме забезпечити своєчасне та повне виконання підконтрольним об'єктом порад, рекомендацій, вказівок та пропозицій, а за необхідності досягти їх виконання з використанням наданих законодавством повноважень.

Критерій дієвості бюджетного контролю характеризують такі показники:

1) кількість виконаних приписів згідно з оформленими протоколами про адміністративні порушення;

2) обсяг коштів, повернутих до місцевих бюджетів та на бюджетні рахунки організацій;

3) кількість реалізованих пропозицій контролюючих органів;

4) збільшення дохідної частини чи забезпечення економії видаткової частини місцевого бюджету;

5) кількість внесених до чинного законодавства правок до чинного законодавства в результаті контролю;

6) кількість порушених кримінальних справ за фактом порушення чинного бюджетного законодавства.

Обов'язково під час визначення ефективності бюджетного контролю слід враховувати соціальний ефект, який з часом повинен стати домінуючим показником, а також є безумовним орієнтиром стабільного соціально-економічного розвитку.

На противагу зазначеним показникам, В.В. Симоненко пропонує визначати ефективність контролю шляхом розрахунку таких коефіцієнтів:

1) коефіцієнт інтенсивності роботи контролера;

2) коефіцієнт результативності контролю;

3) коефіцієнт дієвості контролю;

4) коефіцієнт окупності роботи контролера.

Рівень повноти виконання контролюючими органами покладених на них функцій пропонує розраховувати О.В. Шуліко [7], але в сучасних умовах розрахунок цього показника є проблематичним, оскільки чинним законодавством чітко не розмежовані повноваження

окремого контролюючого органу, а подекуди вони просто дублюються.

Характеристика вищезазначених часткових показників ефективності бюджетного контролю місцевих фінансів наведена в табл. 2.

Розрахунок таких показників дасть можливість оцінити рівень ефективності здійснення бюджетного контролю, але за умови достовірності даних та порівняння зазначених показників в динаміці. Але з урахуванням того факту, що єдина система показників відсутня, постає проблема зіставлення отриманих розрахунків за різними підходами та визначення максимально точного результату. Також запропоновані показники повинні не лише бути досконалими з позиції математичних розрахунків, але й відповідати вітчизняним особливостям здійснення бюджетного контролю.

Ефективність бюджетного контролю прямо залежить від результативності діяльності контролюючих органів. Досить часто результативність контролюючих органів визначають через порівняння фактичних результатів їх діяльності. Наприклад, ефективність роботи Державної казначейської служби України

визначається кількістю попереджених фінансових порушень. Зокрема, у 2016 році Казначейством попереджено понад 12 тис. фактів порушень бюджетного законодавства, допущених розпорядниками та одержувачами коштів державного та місцевих бюджетів на загальну суму 5,1 млрд. грн., тобто спостерігається тенденція до збільшення [8]. Для Державної аудиторської служби ефективність контролю визначається аналогічно. Зокрема, за результатами діяльності органів ДАС за 2017 рік проконтрольовано та досліджено 888,3 млрд. грн. фінансових та матеріальних ресурсів держави, причому виявлено втрат фінансових та матеріальних ресурсів держави на суму 8,2 млрд. грн., з яких відшкодовано 0,8 млрд. гривень; встановлено фактів неефективного витрачання коштів і майна на 5,3 млрд. грн.; визначено 2,8 млрд. грн. резервів додаткових бюджетних надходжень; попереджено порушень та недоліків на 18,4 млрд. грн.; отримано економічного ефекту від впровадження наданих за результатами аудитів пропозицій на 0,2 млрд. грн. Внаслідок вжиття дієвих заходів щодо відшкоду-

Таблиця 2

Показники ефективності здійснення бюджетного контролю

№	Коефіцієнт	Формула	Визначення
1	Коефіцієнт інтенсивності роботи контролера (<i>KIP</i>)	$KIP = Kн/Kф$	<i>Kн</i> – кількість контрольних заходів, вжитих контролером; <i>Kф</i> – кількість контрольних заходів, вжитих контролюючими органами загалом.
2	Коефіцієнт результативності контролю (<i>KP</i>)	$KP = Он/Оп$	<i>Он</i> – обсяг нецільового використання бюджетних коштів, виявлений в результаті контролю; <i>Оп</i> – обсяг коштів, підданих перевірці.
3	Коефіцієнт дієвості контролю (<i>КДК</i>)	$КДК = Осф/Он$	<i>Осф</i> – обсяг коштів, повернутих до бюджету за результатами контролю; <i>Он</i> – обсяг нецільового використання коштів, виявлений в результаті контролю.
4	Коефіцієнт окупності роботи контролера (<i>KOP</i>)	$KOP = Осф/Оук$	<i>Осф</i> – обсяг коштів, повернутих до бюджету в результаті контролю, в розрахунку на одного контролера; <i>Оук</i> – обсяг коштів, витрачених на утримання контролера.
5	Рівень повноти виконання контролюючим органом покладених на нього функцій (<i>P</i>)	$P = (Ффакт/Ф)*100\%$	<i>Ффакт</i> – кількість фактично виконуваних функцій; <i>Ф</i> – кількість функцій, належних до виконання контролюючим органом.
6	Сукупний ризик здійснення неефективного контролю (<i>СРзнк</i>)	$Срзнк = Рписк*Рнвкд*Рнвок$	<i>Рписк</i> – ризик помилкової ідентифікації суб'єктів контролю; <i>Рнвкд</i> – ризик неякісного виконання контрольних дій; <i>Рнвок</i> – ризик неправильного вибору суб'єктів контролю.

Джерело: узагальнено авторами

вання та повернення завданих державі втрат за підсумками 2017 року загальна ефективність роботи органів державного фінансового контролю щодо співвідношення обсягів відшкодованих втрат бюджетних коштів порівняно з видатками на утримання визначена на рівні 145,2% [9].

З наведеного переліку привертають увагу показник втрат бюджетних коштів та показник відшкодування бюджетних втрат. Коли ми говоримо про відшкодування втрат бюджетних коштів, то розуміємо, що сума відшкодування перевищує розмір виявлених втрат, що пов'язане з притягненням винних осіб до відповідальності та стягненням адміністративних штрафів.

За результатами проведених державних фінансових аудитів органами Державної аудиторської служби надаються практичні пропозиції щодо вдосконалення бюджетних правовідносин та попередження фактів порушення бюджетного законодавства в майбутньому, але не всі надані практичні пропозиції втілюються в управлінські рішення.

Проте слід відзначити, що сьогодні є потреба розрахунку інтегрального показника ефективності, який би об'єднував попередні часткові показники в єдину систему. Зокрема, на необхідності розрахунку сукупного рівня ризику здійснення неефективного контролю та сукупного інтегрального показника ефективності наголошують І.К. Дрозд та В.О. Шевчук [4].

Виходячи з досліджених показників та критеріїв ефективності бюджетного контролю на місцевому рівні, вважаємо доцільним уточнити такі напрями оцінки ефективності місцевих фінансів: 1) оцінка результативності витрачання коштів, тобто віддача від витрачання коштів; 2) оцінка можливості зниження рівня недоцільних бюджетних витрат; 3) оцінка доцільності фінансових витрат; 4) оцінка законності та цільового характеру фінансування; 5) контроль повноти та своєчасності бюджетних витрат (тобто, їх адресність і терміновість); 6) оцінка обґрунтованості нормативів витрачання засобів (корисність, що доводиться на одиницю витрачених засобів; 7) оцінка прогресивності методів фінансово-господарської діяльності.

Щодо підвищення ефективності використання бюджетних коштів на місцевому рівні, то ми поділяємо позицію І.В. Грицюка стосовно доцільності застосування структурно-логічної моделі взаємодії у системі фінансо-

вого контролю та бюджетної карти контролю за формуванням та використанням коштів місцевих бюджетів [10].

Застосування бюджетної карти контролю сприяє підвищенню точності та оперативності здійснення бюджетного контролю, дає змогу виявити резерви більш ефективного використання коштів місцевих бюджетів. Метою бюджетної карти контролю є узагальнення фінансового потенціалу області, підвищення результативності, ефективності та прозорості використання бюджетних ресурсів коштів фондів, аналіз джерел фінансового забезпечення та координація фінансових потоків регіону. Запропоновану бюджетну карту контролю доцільно складати за такими розділами, як обсяг фінансових ресурсів, фінансове забезпечення бюджетних програм, джерела надходжень.

Підвищення рівня ефективності фінансового контролю за коштами місцевих бюджетів також потребує концептуальної зміни підходів до механізмів контрольної діяльності. Способом здійснення таких змін є розбудова системи бюджетного контролю шляхом переорієнтації з функціонально-структурного підходу до контрольної діяльності до контролю за процесами.

Висновки з цього дослідження. Отже, визначено, що посилення ефективності контрольної діяльності сприятиме зміцненню державної влади, місцевого самоврядування, стабільності фінансової системи, становленню ефективної системи державного фінансового контролю загалом та зростанню ролі держави в регулюванні соціально-економічного розвитку України.

Водночас ідентифікація ефективності проведеного бюджетного контролю на місцевому рівні має низку особливостей, обумовлених впливом екзогенних та ендогенних факторів. Зазначено, що оцінку ефективності бюджетного контролю місцевих фінансів потрібно здійснювати за допомогою критеріїв економічності, результативності, дієвості та одержаного соціального ефекту. Водночас наявні методики оцінки ефективності контролю місцевих фінансів містять різнохарактерні показники, які відбивають той чи інший бік контрольної діяльності. Вказаний недолік не дає змогу провести повний аналіз ефективності контролю. Саме тому вважаємо, що для вирішення цієї проблеми необхідно розробити загальну схему та загальний метод визначення ефективності контролю.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Дрозд І.К., Шевчук В.О. Державний фінансовий контроль: навчальний посібник. Київ: Імекс-ЛТД, 2007. 304 с.
2. Государственные финансы: учеб. пособие. Киев: Лыбидь. 1991. 276 с.
3. Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. Москва: Наука. 1981. 304 с.
4. Шевчук В.О. Контроль господарських систем в суспільстві з перехідною економікою: дис. ... докт. екон. наук: спец. 08.00.09. Київ, 1999. 528 с.
5. Шевченко Н.В. Механізм оцінки ефективності державного фінансового контролю в Україні: дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.00.09; ДВНЗ «УАБС НБУ». Суми, 2011. 260 с.
6. Базась М.Ф. Методика та організація фінансового контролю: підруч. для студ. вищ. навч. закл. URL: <http://subject.com.ua/pdf/11.pdf>.
7. Шулико Е.В. Муниципальный бюджетный контроль в Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. экон. наук: спец. 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит». 2004. URL: <http://www.dissercat.com/content/munitsipalny-byudzhetyi-kontrol-v-rossiiskoi-federatsii-na-primere-munitsipalnogo-obrazova>.
8. Сайт Державної казначейської служби України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index>.
9. Сайт Державної аудиторської служби України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index>.
10. Грицюк І.В. Фінансовий контроль формування та використання коштів місцевих бюджетів: автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.00.08. 2010. URL: http://www.aspirantura.org.ua/katalog_dissertacij_Ukrainan_text/gritsyuk-illya-vasilovich-finansoviy-kontrol-formuvannya-ta-vikoristannya-koshtiv-mistsevih-byudjetiv_6525.html

REFERENCES:

1. Drozd I.K., Shevchuk V.O. Derzhavny finansovyj kontrol'. Navchal'nyj posibnyk. K.: TImeks-LTD. 2007. 304 s.
2. Hosudarstvennye fynansy: ucheb.posobyе. K.: Lybyd'. 1991. 276 s.
3. Shoryna E.V. Kontrol' za deiatel'nost'iu orhanov hosudarstvennoho upravleniya v SSSR. M.: Nauka. 1981. 304 s.
4. Shevchuk V.O. Kontrol' hospodars'kykh system v suspil'stvi z perekhidnoiu ekonomikoiu: dysertatsiia d-ra ek. nauk, spets.: 08.00.09. K., 1999. 528 s.
5. Shevchenko N.V. Mekhanizm otsinky efektyvnosti derzhavnoho finansovoho kontroliu v Ukraini: dysertatsiia. kand. ek. nauk, spets.: 08.00.09. Sumy: DVNZ "UABS NBU". 2011. 260 s.
6. Bazas' M.F. Metodyka ta orhanizatsiia finansovoho kontroliu: pidruch. dlia stud. vysch. navch. zakl. URL: <http://subject.com.ua/pdf/11.pdf>.
7. Shulyko E.V. Munitsypal'nyj biudzhetyj kontrol' v Rossyjskoj Federatsyy: avtoref. dys. ... kand. ek. nauk: spets. 08.00.10 "Fynansy, denezhnoe obraschenye y kredyt". 2004. URL: <http://www.dissercat.com/content/munitsipalny-byudzhetyi-kontrol-v-rossiiskoi-federatsii-na-primere-munitsipalnogo-obrazova>.
8. Sajt Derzhavnoi kaznachejs'koi sluzhby Ukrainy. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index>.
9. Sajt Derzhavnoi audytors'koi sluzhby Ukrainy. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index>.
10. Hrytsiuk I.V. Finansovyj kontrol' formuvannia ta vykorystannia koshtiv mistsevykh biudzhetyv" [Elektronnyj resurs]: avtoref. dys. na zdob. nauk. stup. kand. ek. nauk: spets. 08.00.08. 2010. URL: http://www.aspirantura.org.ua/katalog_dissertacij_Ukrainan_text/gritsyuk-illya-vasilovich-finansoviy-kontrol-formuvannya-ta-vikoristannya-koshtiv-mistsevih-byudjetiv_6525.html.