

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ УРЯДОВОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

PROBLEMS OF EVALUATION OF EFFICIENCY OF GOVERNMENT FINANCIAL CONTROL IN UKRAINE

У статті розглядаються теоретичні аспекти ефективності урядового фінансового контролю. Узагальнено та згруповано наукові підходи до визначення ефективності урядового фінансового контролю. Визначено чинники, які впливають на ефективність контрольно-ревізійної роботи урядового фінансового контролю, а також розглянуто практичні аспекти застосування цієї системи.

The purpose of the article is to provide scientific substantiation of theoretical and practical aspects of the effectiveness of government financial control. The research methods are based on a systematic approach - to determine the essence, objective existence, role and place of the effectiveness of government financial control in the system of state financial control, as well as a comparative analysis - in generalizing the activities of a specialized body of government financial control; logical generalization - when drawing conclusions.

Generalized and grouped scientific approaches to determining the effectiveness of financial control on the basis of criteria of effectiveness, efficiency and economic feasibility and intensity of control measures. Using these criteria allows you to increase the reliability of the results and effectiveness of financial control.

In our opinion, the effectiveness of the activity of the government financial control body should be understood as the ability of the respective control body to properly carry out its mission, the task at the existing legal basis, the given or minimal amount of expenses of labor, material and financial resources. At the same time, the effectiveness of government financial control is a broader concept, as, as noted earlier, along with the ability of the relevant control body to properly carry out its mission, it requires due consideration and response to the results of control of the objects of control.

The sign of the effectiveness of government financial control is the presence of three components: the perfect regulatory framework for the relationship between subjects and objects of state financial control; the ability of the government financial control body to efficiently and economically carry out its mission; the responsibility of the officials of the objects of control for due consideration and the maximum consideration of reasonable and realistic requirements and proposals to the control body on the results of control activities.

Thus, the theoretical and methodical approach to the formation of a system of effective government financial control involves the use of a set of indicators and criteria for assessing government financial control using the financial resources of the state and enables to form a sufficient level of confidence in the reliability of the results obtained for the Government.

**Ганна
Завистовська**
старший
викладач
кафедри фінансів
ДВНЗ «Київський
національний
економічний
університет
імені Вадима
Гетьмана»

**Ganna
Zavystovska**
Senior Lecturer
SHEI «Kyiv
National
Economic
University
named after
Vadym Getman»

МАКРОЕКОНОМІКА

Ключові слова: урядовий фінансовий контроль, ефективність контролю, ефективності, уряд.

Key words: government financial control, effectiveness of control, efficiency, government.

Постановка проблеми. Урядовий фінансовий контроль відіграє значну роль у забезпеченні управління фінансовими ресурсами держави, оскільки від його об'єктивності та дієвості залежить ефективність використання фінансових ресурсів держави, а відтак і соціального, і економічного добробуту держави та населення. Проте оцінити результативність цього процесу важко через відсутність єдиного підходу до оцінювання ефективності урядового фінансового контролю. Так, постає необхідність вироблення критеріїв та показників оцінювання ефективності урядового фінансового контролю, які б враховували усі аспекти діяльності спеціалізованих органів державного фінансового контролю, як кількісні, так і якісні.

Аналіз останніх публікацій. Проблематикою оцінки ефективності державного фінансового контролю займалися такі вітчизняні і зарубіжні вчені, як О. Барановський, І. Басанцов, М. Білуха, В. Бурцев, В. Жуков, Є. Мних, С. Опенишев, В. Симоненко, С. Степашин, І. Стефанюк, М. Столяров, Н. Шевченко, В. Шевчук, В. Шлейніков, С. Шохін та ін.

Зокрема, у працях таких науковців та практиків як О. Барановський, М. Білуха, В. Симоненко, С. Шохін та інших передусім досліджувалися питання визначення оптимальних критеріїв ефективності державного фінансового контролю.

Так, С. Шохін вважає, що ефективність контролю визначається співставленням його кінцевих результатів до витрат на його проведення [1]. Такої ж думки притримуються С. Опенишев та В. Жуков, які під макроефективністю контролю розуміють співвідношення ефектів, що отримані від проведення фінансового контролю – соціальних, організаційних та економічних – до витрат на його проведення [2].

Формулювання цілей статті. Наукове обґрунтування теоретичних

та практичних аспектів ефективності урядового фінансового контролю.

Виклад основного матеріалу. Загально відомо, що ефективність управління фінансовими ресурсами держави в значній мірі обумовлена ефективністю державного фінансового контролю. До остатнього нині є низка зауважень. Зокрема, стверджується, що «з року в рік результативність контрольних заходів зростає, але при цьому погіршується ситуація з усуненням порушень та реагуванням на їх виявлення. За останній рік було відшкодовано лише 6 % від загальної кількості виявлених порушень. Такий контроль не досягає мети – законного, економічного, ефективного, результативного і прозорого управління державними фінансами, що не може задовольнити ні суспільство, ні державу» [3].

Однак не все залежить від контролерів і відповідальність за законне, економічне, ефективне, результативне і прозоре управління фінансовими ресурсами держави не можна покласти виключно на органи державного фінансового контролю.

У зв'язку з цим низка дослідників державного фінансового контролю розрізняють поняття оцінки ефективності державного фінансового контролю і оцінки ефективності діяльності органів державного фінансового контролю.

Отже, для підвищення ефективності необхідно збільшувати кінцеві результати або знижувати витрати на контроль. Однак, як показує досвід, і одне, і друге не завжди є доцільним і можливим. Результати контролю часто залежать не тільки від контролерів, а від посадових осіб об'єктів контролю, які приймають рішення за встановленими фактами порушень і недоліків. З іншого боку, видатки на здійснення контролю мають бути оптимальними, а не мінімальними.

Для більш точного розуміння та

обґрунтування методичного підходу до оцінки ефективності урядового фінансового контролю розкриємо зміст понять «ефективність» та «ефективність контролю».

Історичний розвиток категорії «ефективність» розпочався в наукових працях В. Петті, Ф. Кене, Д.Рікардо, Г. Емерсона. Поняття «ефективність» є досить багатограним і може трактуватись з позиції теоретико-сутнісного, методологічного, системного, цільового підходів.

Етимологія терміну «ефективність» пов'язана з латинськими словами «effectus» (ефект) – результат дії, наслідок і «effectivus» (ефективний) – продуктивний, дієвий, такий що дає результат. Виходячи з даного визначення, деякі учені вважають за краще використовувати замість терміну «ефективність» термін «результативність» [4, с.11-14]. Проте, результат може бути корисним і достатнім або мало корисним і невідповідним потребам, а також отриманим із зайвими витратами ресурсів. На думку Гончаревої, виходячи з етимології, ефективність потрібно трактувати не стільки як якийсь результат (бажаний, запланований, досягнутий), але в основному як умови, можливість, при яких він може бути отриманий. Власне, ефективність показує складний взаємозв'язок між результатом (ефектом) і умовами, що є базисом для появи і використання цього результату. Як умови можуть бути прийнятні операційні витрати, ресурсний потенціал, здібність до саморозвитку, потреба в результаті і т.ін [5, с.5-11].

Зазначимо, що дефініція «ефективність» є складною економічною категорією. Здійснивши аналіз трактування даної дефініції можна виділити спільні недоліки визначень даного поняття:

- відсутнє тлумачення ефективності як категорії, «загальність» визначення, ототожнення з поняттям «ефект» (В. С. Іфтемичук, В. А. Григорьев, М. І. Маниліч, Г. Д. Шутак). У загальному розумінні ефект трактується як позитивний результат будь-яких причин, заходів, дій [6], а ефективність – співвідношення між результатом і

витратами;

- ототожнення з поняттям «результативність» (Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовський, Е. Б. Стародубцев, С. В. Мочерний, А. Г. Загородній), проте в загальному розумінні результатом можна вважати як негативне, так і позитивне значення певної величини. У контексті даного дослідження, дефініція «ефективність» має на увазі не просто позитивний кінцевий результат, але й оптимальний.

Отже, узагальнивши трактування дефініції «ефективність» різними науковцями, можна зробити висновок, що ефективність потрібно розуміти як відносний показник, який слід розглядати в двох аспектах: по-перше, як одержання максимальної величини соціально-економічного ефекту при заданій величині витрат ресурсів на його одержання; по-друге, як одержання заданої величини соціально-економічного ефекту при мінімальній величині витрат ресурсів.

Що стосується змістовного наповнення поняття «ефективність контролю», то підходи вчених до його визначення також є полярними.

Узагальнюючи існуючі поняття «ефективність контролю», пропонуємо визначити окремо поняття «ефективність уряду», «ефективність діяльності органу державного фінансового контролю» і «ефективність державного фінансового контролю».

Серед найбільш поширених визначень ефективності уряду існують наступні:

1. Ефективність уряду (Government Effectiveness) визначається через якість державних послуг, ступінь незалежності державної служби від політичного тиску, якість розробки та здійснення урядової політики, а також рівень довіри до уряду та підтримку його політики [7].

2. Ефективний уряд – це уряд, який здатний захистити населення від насильства, забезпечити реалізацію права власності та створити інфраструктури, що уможлиблює обмін товарами і надання послуг [8].

Тобто, ми бачимо, що у більшості випадків при визначенні поняття «ефективність уряду» відбувається

прив'язка до питань фінансової звітності (скільки грошей було витрачено і на що) та оцінки якості послуг.

З огляду на це, на нашу думку, під ефективністю діяльності органу урядового фінансового контролю слід розуміти здатність відповідного органу контролю належно реалізувати свою місію, завдання при наявній правовій базі, заданій чи мінімальній величині витрат трудових, матеріальних і фінансових ресурсів. Водночас ефективність урядового фінансового контролю є ширшим поняттям, бо, як було зазначено раніше, вона поряд із здатністю відповідного органу контролю належно реалізувати свою місію передбачає належний розгляд і реагування на результати контролю об'єктів контролю.

Отже, ознакою ефективності урядового фінансового контролю є наявність трьох складових: досконалої нормативно-правової бази взаємовідносин суб'єктів і об'єктів державного фінансового контролю; здатність органу урядового фінансового контролю результативно і економно виконувати свою місію; відповідальність посадових осіб об'єктів контролю за належний розгляд і максимальне врахування обґрунтованих і реалістичних вимог та пропозицій органу контролю за результатами контрольних дій.

Важливе місце у функціонуванні та реалізації механізму урядового фінансового контролю має методика розрахунку його ефективності.

Основою будь-якої методики оцінки ефективності, у тому числі механізму урядового фінансового контролю, є система критеріїв і показників їх оцінки та процедура їх обґрунтування [9]. Виявлення і систематизація показників ефективності, установлення взаємозв'язку їх та взаємозалежності залежить від мети контролю.

Басанцев І.В. [10] вважає, що у широкому розумінні такими напрямками для державного фінансового контролю будуть: зростання темпів розвитку економіки, забезпечення стабільності фінансової системи, збільшення прибуткової частини державного бюджету й економія коштів у його видатковій частині. Методологічною проблемою

встановлення критеріїв за цими цілями є визначення «внеску» фінансового контролю до рівня досягнення мети. У вузькому значенні метою фінансового контролю є скорочення кількості й обсягів правопорушень в економічній сфері. Визначення цього критерію з методичної точки зору не є складним.

Для цього визначають рівні розрахунку ефективності державного фінансового контролю, зокрема виділяють:

- народногосподарську ефективність і ефективність роботи органу фінансового контролю;
- макроефективність УФК і проміжну ефективність діяльності органу УФК ;
- макроефективність, мезоефективності та мікроефективність [11].

Макроефективність фінансового контролю – це сума соціального, організаційного та економічного ефектів, отриманих від проведення фінансового контролю [2].

Соціальний ефект проявляється у застосуванні відповідних заходів впливу (наприклад, звільнення, притягнення до кримінальної відповідальності тощо) до осіб, що допустили порушення. Організаційний ефект полягає в поліпшенні структури об'єкту контролю, внаслідок чого підвищується оперативність управління. Економічний ефект має наслідок повернення в державний або місцевий бюджет коштів, використаних не за цільовим призначенням. У результаті цього поліпшується діяльність суб'єктів контролю, забезпечується економія бюджетних і позабюджетних коштів [11]

Питання ефективності державного управління у сфері фінансів, а також ефективності фінансового контролю мають виняткове суспільне значення. Однією із важливих загальнодержавних проблем при цьому є формування ефективної системи внутрішнього (і зокрема, урядового) державного фінансового контролю. Відповідно до змісту контрольної діяльності, головна увага в урядовому фінансовому контролі приділяється процесу формування й використання бюджетних ресурсів.

Держава на правах власника фінансових ресурсів, які акумулюються у бюджетах різних рівнів, має право та зобов'язана здійснювати фінансовий контроль та аудит об'єктів права своєї власності: майна і фінансових ресурсів. В умовах формування ринкових відносин, держава змінює характер своєї діяльності у соціальному та економічному секторах, що вимагає відповідних змін і у сфері державного фінансового контролю та аудиту. Відтак, уряд через свої контролюючі органи має забезпечити попередній, поточний і наступний державний фінансовий контроль та державний аудит використання коштів. Такий контроль за своєю природою є внутрішнім – урядовим контролем, бо він є конституційним обов'язком уряду, пов'язаним із виконанням ним Закону про державний бюджет та інших законів України. Цей контроль є складовою частиною процесу виконання управлінських функцій, покладених на Уряд як вищий орган виконавчої влади [12].

Отже, теоретично-методичний підхід до формування системи ефективного урядового фінансового контролю передбачає використання сукупності показників та критеріїв оцінки урядового фінансового контролю за використанням фінансових ресурсів держави та дає змогу сформувавши достатній рівень впевненості у достовірності отриманих результатів для Уряду.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Шохин С.О. Эффективность бюджетно-финансового контроля / С.О. Шохин – М.: АО Издательская группа «Професс», 1995. – 62 с.
2. Опенышев С.В. Теоретические и методологические основы оценки эффективности государственного финансового контроля / С.В. Опенышев, В.А. Жуков // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. – 2001. -№1.-с.36-41.
3. Ефективність системи контролю державних фінансів / Ю.Б. Слободяник // Система обліку в умовах глобалізації:закономірності та протиріччя / Матеріали науково-практичної конференції, 11 червня 2010 р. / Тернопільський національний економічний університет . – Тернопіль, 2010. – С.193–197.
4. Тищенко А.Н., Кизим Н.А., Догодайло Я.В. Экономическая результативность деятельности предприятий. Монография. / А.Н. Тищенко, Н.А. Кизим, Я.В. Догодайло. – Х.: Инжек, 2005. – 144 с.
5. Gontareva I. V. Determination of factors of enterprise system efficiency / I. V. Gontareva // Nauka i studia, Przemysl. – 2009. – NR 8(20) 2009. – С. 5-11
6. Тлумачний словник сучасної української мови: Загальноживана лексика / за заг. ред. проф. В. С. Калашника. – Х.: ФОП Співак Т. К. – 2009. – 960 с.
7. Government Effectiveness ISSN 1728-2632 // World Bank. – [Електронний ресурс]: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/ge.pdf> (accessed 20.12.2018)
8. Sacks Audrey, Levi Margaret. Measuring Government Effectiveness and Its Consequences for Social Welfare, [Електронний ресурс]: Sacks Audrey, Levi Margaret – Режим доступу.: <https://academic.oup.com/sf/article-abstract/88/5/2325/1891975?redirectedFrom=fulltext> (останній перегляд: 20.12.2018)
9. Семенко С. В. Критерії оцінки ефективності державного управління економічною безпекою у сфері контролю за якістю товарів, робіт та послуг [Електронний ресурс] / С. В. Семенко. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_upravl/2011_3/30.pdf. – Національна бібліотека України ім. Вернадського (останній перегляд: 20-01-2014)
10. Басанцов І. В. Теоретичні і методичні основи оцінки ефективності державного фінансового контролю // І.В. Басанцов // Вісник Сумського державного університету. Серія Економіка. – 2004. – №6(65). – С. 149-156.
11. Шевченко Н. В. Критерії та показники оцінки ефективності державного фінансового контролю / Н. В. Шевченко. – [Електронний

ресурс]. - Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Oif_apk/2011_2/18_Shevch.pdf.

12. Дмитренко Г.В. Організація і здійснення державного контролю в Україні (фінансово-економічні аспекти). Дис. д.наук з держ.управління: 25.00.02. // О.В. Дмитренко. – К.: 2011, 38 с.

REFERENCES

1. Shokhin, S.O. (1995). *Effektivnost byudzhethno-finansovogo kontrolya* [Efficiency of budgetary and financial control], Moscow: AO Izdatelskaya grupap «Profess», 62 p. [in Russia].

2. Openyshev, S.P., Zhukov, V.A. (2001). *Teoreticheskie i metodicheskie osnovy otsenki effektivnosti gosudarstvennogo finansovogo kontrolya* [Theoretical and methodological basis for evaluating the effectiveness of state financial control]. *Byulleten Schetnoy palaty Rossiyskoy Federatsii – Bulletin of the Accounting Chamber of the Russian Federation*, 1, pp. 36-41 [in Russia]

3. Slobodanyk, Yu.B. (2010). *Efficiency of the system of control of public finances. Systema obliku v umovakh hlobalizatsii: zakonmirnosti ta protyrichchia* [Accounting system in the conditions of globalization: regularities and contradictions].

4. Tyshchenko A.N., Kyzym N.A., Dohodailo Ya.V. (2005). *Ekonomicheskie pokazateli predpriyatiy* [Economic indicators of enterprises]. H.: Inzhnek .144p.

5. Gontareva, I. V.(2009). *Determination of factors of enterprise system efficiency. Nauka i studia, Przemysl*, 8(20) , pp. 5-11

6. Kalashnyka V. S. (2009). *Tlumachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy: Zahalnovzhyvana leksyka* [An Explanatory Dictionary of Modern Ukrainian Language: Commonly Used Vocabulary]. Kh.: FOP Spivak T. K., 2009, 960 p.

7. *Government Effectiveness* ISSN 1728-2632 // World Bank. available at: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/ge.pdf> (accessed 20.12.2018)

8. Sacks Audrey, Levi Margaret. *Measuring Government Effectiveness and Its Consequences for Social Welfare*, available at: <https://academic.oup.com/sf/article-abstract/88/5/2325/1891975?redirected-From=fulltext> (access date: 20.12.2018)

9. Semenکو, S. V. (2011) *Criteria for assessing the effectiveness of public administration in economic security in the field of quality control of goods, works and services*. available at: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_upravl/2011_3/30.pdf

10. Basantsov, I. V. (2004) *Theoretical and methodological bases of estimation of efficiency of the state financial control. Visnyk Sums'koho derzhavnoho universytetu. Seriya Ekonomika*, №6(65), pp. 149-156.

11. Shevchenko, N.V. (2011). *Criteria and indicators for assessing the effectiveness of public financial control*. available at: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Oif_apk/2011_2/18_Shevch.pdf.

12. Dmytrenko, H.V.(2011). *Orhanizatsiia i zdiisnennia derzhavnoho kontroliu v Ukraini (finansovo-ekonomichni aspekty)*. [Organization and implementation of state control in Ukraine (financial and economic aspects)]. *Dys. d.nauk z derzh.upravlinnia.*, 38 p.