

УДК 336.115

Голинський Ю. О.

Луців Л. М.

Львівський національний університет імені Івана Франка

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ МОНІТОРИНГУ ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ

У статті досліджено теоретичні аспекти моніторингу процесів виконання державного бюджету України. Розглянуто підходи до сутності даного поняття, сформульовано власне визначення. Досліджено етапи проведення моніторингу державного бюджету та відображення його результатів.

Ключові слова: моніторинг, державний бюджет України, визначення, етапи.

Постановка проблеми. Питання моніторингу в системі державних фінансів нині стає як ніколи актуальним. В умовах складної політико-економічної ситуації якісне та ефективне виконання державного бюджету залишається важливим фактором забезпечення не лише поточної економічної стабільності, але й потенційного розвитку держави у цілому. Моніторинг у даному процесі виступає й як елемент контролю. При цьому такий контроль може реалізуватися як у неурядовій формі (моніторинг громадськими організаціями, структурами, що фінансуються за рахунок зарубіжних джерел, наприклад USAID та ін.), так і у відомчій (моніторинг органами державної влади – ДКСУ, Рахунковою палатою, ДФСУ та ін.). Отже, важливими є дослідження теоретичних аспектів проведення моніторингу виконання державного бюджету.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження процесів аналізу та оцінки виконання як державного, так і місцевих бюджетів раніше проводила низка науковців. Зокрема, І. Микитюк [1], А. Шаповал [2], Н. Апатова [3], А. Загородній, Г. Вознюк [4] у своїх працях вивчали особливості аналізу бюджетних показників у системі управління бюджетними коштами, класифікації видів аналізу, враховуючи його цілі, завдання, етапи бюджетного процесу. Крім того, досліджено особливості методики економічного аналізу виконання кошторису доходів та видатків бюджетних установ.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Водночас недостатньо глибоко досліджені теоретичні аспекти проведення моніторингу бюджетів, підходи до його визначення, формулювання відповідних етапів проведення та його принципи

Мета статті полягає у відображенні результатів дослідження теоретичних аспектів процесу моніторингу державного бюджету України в частині визначення його сутності та етапів і принципів його проведення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Українські науковці А. Загородній та Г. Вознюк сформулювали таке визначення моніторингу: «Моніторинг – це система постійного спостереження за ситуацією на ринку, за виробничою і фінансовою діяльністю підприємства, банку, біржі тощо, а також за реалізацією окремих проєктів, зокрема інвестиційних» [4, с. 538].

Згідно із визначенням Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень, «моніторинг бюджетної програми – безперервний процес збору даних про видатки та показники виконання програми, що досягаються в ході її реалізації», а «оцінка бюджетної програми – періодичний ґрунтовний аналіз процесу реалізації програми за показниками її виконання з метою визначення

її ефективності та результативності й прийняття управлінських рішень щодо покращення процесу її подальшої реалізації або, за необхідності, зупинення» [5].

Фінансисти-практики дають таке визначення: «Моніторинг виконання бюджетної програми – це безперервний процес збору та аналізу інформації у ході реалізації програми щодо обсягу використаних бюджетних асигнувань і стану досягнення запланованих показників програми» [6, с. 32].

Беручи це за основу, можна сформулювати таке визначення моніторингу виконання бюджету: це система постійного спостереження за виконанням бюджету, у тому числі за акумуляцією всіх видів надходжень та фінансуванням усіх видів видатків відповідно до затверджених планових показників.

Важливим науковим методом визначення обсягу чи розмірів певних фінансово-економічних показників (у разі неможливості використання точних математичних інструментів) є оцінка. Оцінка виконання бюджету – суб'єктивний експертний висновок процесу та результатів виконання бюджетів за доходами та видатками, який дає вихідну інформацію та можливість приймати управлінські рішення в процесі бюджетного менеджменту.

Сам процес моніторингу означає перманентне спостереження за станом об'єкта і його реакцією на різноманітні зовнішні та внутрішні впливи. Важливим складником цього процесу є використання уніфікованого інструментарію. Методична база проведення моніторингу виконання державного бюджету України потребує детальнішої розробки, зокрема в частині організації комплексного аналізу та оцінки стану та динаміки, а також формування прогнозів. Дана організація повинна бути реалізованою на кількох рівнях: науковому, практичному та громадському. Вчені-економісти мають забезпечити стандартизовану методичну основу цього процесу, а також проводити фундаментальний аналіз. Органи виконавчої влади, які беруть участь у бюджетному процесі або є дотичними до нього, повинні проводити даний моніторинг для формування інформаційної бази прийняття управлінських рішень як тактичного, так і стратегічного характеру. Громадські організації при цьому повинні проводити паралельний аналіз виконання бюджету, забезпечуючи додатковий контроль над станом і динамікою державних фінансів. Результати моніторингу повинні бути широко і доступно висвітлені в засобах масової інформації для забезпечення організації системи власних фінансів населенням і бути підґрунтям якісних прогнозів.

Важливим є досвід країн Європейського Союзу. У деяких із них моніторинг державних фінансів включає в себе моніторинг усіх соціально-економічних процесів. При цьому завданнями такого

моніторингу є не лише спостереження за окремими процесами чи аналіз деяких даних, але й формування прогнозів на короткий термін, а також наочне відображення результатів для забезпечення їх доступності кінцевому споживачу.

Щодо моніторингу процесу виконання державного бюджету в Україні, то метою є здійснення аналітичної оцінки стану та динаміки державного бюджету, прогнозування значень показників основних статей дохідної та видаткової частин та інших значущих соціально-економічних показників за допомогою статичних та математичних методів в економіці. До завдань належать: аналіз статистичної звітності відповідних учасників бюджетного процесу, побудова математичних моделей, формування бази даних бюджетних показників, визначення мережі отримувачів інформації і визначення їхніх потреб, створення нових методик виявлення трендів у динаміці бюджетних показників, розробка інструментарію та реалізація прогнозування на основі отриманих аналітичних висновків.

Варто розуміти, що споживачі (отримувачі) інформації, що є частиною результатів моніторингу виконання державного бюджету, потребують не лише її абсолютні значення (числові вираження), але й підготовлені висновки щодо неї з використанням необхідних аналітичних методів, представлених у зручній для розуміння та наступного використання формі. Це найбільш яскраво спостерігається, коли отримувачами є органи законодавчої чи виконавчої влади, які в силу своїх функцій та повноважень використовують даний інформаційний ресурс у своїй практичній діяльності.

Для забезпечення однозначного трактування отриманих результатів важливим є визначення єдиної термінології, яка б максимально всеохоплює характеризувала особливості статистичного моніторингу процесу виконання державного бюджету. Для цього здійснюється попередня підготовка до проведення статистичного моніторингу, алгоритм якої повинен складатися з таких етапів: визначення принципів проведення дослідження, визначення джерел і форм інформаційного забезпечення, визначення системи потреб отримувачів результатів моніторингу, формування вимог до сутності, структури і вигляду результатів, вибір методів та інструментів здійснення моніторингу, попередня оцінка загальних абсолютних показників виконання державного бюджету.

Саме від правильності такої підготовки, головним чином, залежить якість отриманої інформації, що значно сильніше, ніж її кількість, впливає на ефективність та результативність прийнятих управлінських рішень органами влади (у тому числі органами ДКСУ) в процесі виконання бюджету. Крім вищезазначеного, дана підготовка супроводжується формуванням надійних інформаційних потоків на всіх етапах: акумулювання, модифікації, транспортування, зберігання, узагальнення, аналізу та візуалізації статистичної інформації, а також її використання для моніторингу та прогнозування (і планування) процесу виконання державного бюджету. При цьому важливо розуміти різницю між завданнями моніторингу і спостереження. Останнє є невід'ємним складником першого, тоді як моніторинг має ширші завдання, зокрема, в частині формування оцінки актуального на конкретний момент часу стану виконання бюджету, визначення чинників, що впливають (та/або впливали) на процес

виконання бюджету й які спричинили всі попередні тенденції, формування короткострокового прогнозу на основі виявлених трендів, адаптація остаточних форми та вигляду для кінцевого споживача (отримувача) результатів статистичного моніторингу.

Варто детальніше зупинитися на суб'єктах статистичного моніторингу процесу виконання бюджету, передусім на державних, тобто на конкретних відомствах.

Одним із відомств, для якого основною діяльністю є, власне, збір статистичної інформації, є Державна служба статистики України. Основним завданням Держстату, відповідно до Положення КМУ від 23 вересня 2014 р. № 481, є реалізація державної політики у сфері статистики. До функцій служби, серед іншого, належать збір, акумуляція та публікація статистичної інформації щодо цілої низки соціально-економічних показників, зокрема таких, як індекс споживчих цін (рівень інфляції), обсяги ВВП, соціальні та демографічні показники, екологічні показники, ступінь виконання програм, фінансування яких здійснюється коштами державного бюджету, стан виконання державного бюджету в розрізі окремих показників тощо. При цьому перманентного моніторингу в охарактеризованому вище значенні цього слова Державна служба статистики України не проводить.

Окрім того, у країні функціонують окремі органи виконавчої влади, що є безпосередніми учасниками бюджетного процесу: виконують бюджет – органи Державної казначейської служби та Державної фіскальної служби (у частині дохідного складника бюджету); здійснюють контроль над його виконанням – органи Державної фінансової інспекції; здійснює контроль над дохідною і видатковою частинами бюджету від імені найвищого представницького органу законодавчої влади – Рахункова палата України. Більшість із них у своїй структурі мають окремі підрозділи, що займаються моніторингом. Водночас вони виконують дещо інші функції, оскільки не завжди досягається основна мета існування таких служб – акумуляція максимально повної інформації, яка б стала базою для прийняття управлінських рішень

Таким чином, підсумовуючи вищенаведене, можна сформулювати таке визначення моніторингу державного бюджету у вузькому розумінні: це процес перманентного спостереження, аналізу, оцінки та прогнозування обсягу та структури державного бюджету з метою формування висновків щодо стану та динаміки змін бюджетних показників для прийняття якісних управлінських рішень. Отже, до інструментів статистичного моніторингу можна віднести: спостереження, аналіз трендів та закономірностей, прогнозування бюджетних показників, представлення результатів у зручній для розуміння та подальшого використання формі.

Сформулюємо стандартні (типові) етапи проведення моніторингу виконання державного бюджету у спрощеному вигляді (рис. 1).

Безумовно, якість отриманих результатів безпосередньо залежить від проведених належним чином указаних етапів. Важливою є функція Державної служби статистики, яка є відповідальною за акумуляцію, обробку і зберігання всієї інформації, що стосується соціально-економічного становища в країні. Щодо власне виконання державного бюджету, то більш точну і деталізовану інформацію повинна надавати Державна казна-

Визначення завдань проведення моніторингу	Виявлення основних зовнішніх та внутрішніх чинників, що впливають на об'єкт дослідження	Спостереження за основними показниками
Виявлення наявних тенденцій в структурі і динаміці показників	Оцінка стану виконання бюджету на підставі змістовного аналізу	Попередній аналіз отриманих даних щодо виконання державного бюджету
Повноцінний аналіз отриманих даних з використанням фінансових коефіцієнтів	Прогнозування окремих показників	Відображення отриманих результатів у зручній для конкретного отримувача формі

Рис. 1. Типові етапи моніторингу процесу виконання державного бюджету

чейська служба України, оскільки, відповідно до своєї діяльності, володіє всіма оперативними даними щодо надходжень, видатків та інших грошових потоків у межах державного бюджету.

Незалежно від суб'єкта здійснення статистичного моніторингу процесу виконання державного бюджету в кінцевому підсумку завжди повинна бути отримана відповідь на питання, який сучасний стан виконання держбюджету, з використанням аргументів статистичного характеру. Для цього потрібно попередньо визначити всю множину показників, які є достатніми для даної мети, виявити основне достовірне їх джерело, а також вирішити, яким чином використати й опрацювати дану інформацію.

Одним із завдань аналізу виконання державного бюджету є виявлення статистичних показників щодо його стану та динаміки як для прийняття управлінських рішень, так і для якісного здійснення прогнозування та моделювання процесу виконання державного бюджету.

Значення короткострокового прогнозування та моделювання показників виконання бюджету важко переоцінити, оскільки від їх точності та якості залежить ступінь ефективності прийняття управлінських рішень як законодавчого так і виконавчого рівня.

Слід зазначити, що прогнозування та моделювання не є тотожними поняттями. Основною метою моделювання є створення математичних моделей для кількісного опису кореляцій між певними чинниками (незалежними показниками) та наслідками (залежними показниками). Прогнозування ж – передбачення майбутнього розвитку подій, динаміки і значень досліджуваних показників.

У сучасних складних та непередбачуваних політичних та економічних умовах, що спричинили нестабільність усєї економічної та фінансової систем, а також перманентну нестачу повноцінного законодавчого забезпечення багатьох економічних процесів, для проведення прогнозування та моделювання варто використовувати прямі методи, тобто використовувати дані спостережень (головним чином, дані Держстату та інших державних органів влади). Це дасть змогу виявляти наявні кореляційні зв'язки та закономірності, що мали місце в попередніх періодах, і формувати більш якісний прогноз (у разі невиникнення нових форс-мажорних обставин).

Останнім, але від того не менш цінним, етапом проведення статистичного моніторингу процесу

виконання державного бюджету є відображення його результатів. При цьому існує пряма залежність між інформативністю та доступністю (сприйнятливостю) отриманих результатів, оскільки навіть найбільш інформативні дані будуть використані неефективно, якщо будуть відображені у формі, що є складною для розуміння отримувачем (споживачем) даної інформації. І навпаки, якісного відображення отриманої інформації буде недостатньо, якщо вона за своєю суттю не є інформативною. Отже, ефективність та швидкість використання результатів моніторингу виконання держбюджету значною мірою залежать від високої якості і взаємодоповнення інформативності та доступності отриманих результатів.

Щодо варіантів подання отриманих результатів проведеного статистичного моніторингу, то вони є досить різноманітними, але при цьому класичними. Найбільш широко використовуються статистичні таблиці, в яких уся інформація виглядає найбільш систематизовано, а отже, є кращою для сприйняття, особливо порівняно зі звичайним текстом. Для забезпечення ще кращої наочності використовують такі способи подання статистичної інформації, як графіки та діаграми. Особливістю використання даного виду наочного відображення інформації є те, що його зручно застосовувати в процесі порівняльного аналізу низки показників у часі чи просторі. Саме тому вони широко використовуються під час підготовки звітності як органів державної влади, що проводять аналіз виконання державного бюджету (у тому числі органами Державної казначейської служби), так і приватними та громадськими організаціями (а також у публікаціях ЗМІ).

На практиці кожен різновид бюджетного моніторингу має свої відмінні ознаки та особливості. Так, наприклад, під час складання бюджету відповідною радою досліджуються такі моменти:

- дотримання бюджетного законодавства під час розрахунку відповідних показників;
- дотримання соціальних стандартів та норм, що гарантовані державою;
- забезпечення принципів бюджетного федералізму;
- забезпечення пропорцій розвитку різних галузей економіки, соціальної сфери;
- відповідність прогнозам економічного розвитку тощо.

Під час відомчого моніторингу важливо враховувати показники відповідних контингентів, штатів, мережі установ, забезпечити дотримання стандартів і відповідних нормативів.

Пріоритетом бюджетного моніторингу органів казначейської служби є аналіз надходжень до відповідних бюджетів, цільове використання бюджетних коштів, повнота, своєчасність та ефективність їх освоєння.

Отже, завдання і методика моніторингу бюджетних показників суттєво залежать від суб'єкта здійснення даного моніторингу, а також від етапу бюджетного процесу. При цьому можна виокремити базові принципи, якими керуються під час здійснення відповідних оцінок та аналізів на всіх рівнях бюджетної системи та етапах бюджетного процесу. Основними з них є такі:

- чіткість і повнота: бюджетний моніторинг повинен враховувати максимально широке коло

показників, які всеохоплююче характеризують фінансове чи економічне явище, процес, динаміку;

– системність: бюджетний моніторинг повинен складати логічну систему відповідних взаємопов'язаних і взаємозалежних показників;

– оперативність: результатом проведеного моніторингу повинні бути сформовані рекомендації, на підставі яких прийматимуться оперативні ефективні управлінські рішення;

– об'єктивність: джерелом інформації для бюджетного моніторингу повинні виступати виключно офіційні дані відповідних державних установ, що забезпечить якісний результат виявлення реальних основних тенденцій та динаміки.

Висновки. У результаті проведених досліджень було визначено сутність моніторингу державного

бюджету України як «процес перманентного спостереження, аналізу, оцінки та прогнозування обсягу та структури державного бюджету з метою формування висновків щодо стану та динаміки змін бюджетних показників для прийняття якісних управлінських рішень».

При цьому в ідеальних умовах увесь комплекс статистичного моніторингу процесу виконання державного бюджету містить великий обсяг інформації, що прямо чи опосередковано дотичний до вказаного процесу. Він забезпечує існування відповідної інформації на усіх етапах – від створення в первинних документах через її накопичення, модифікацію, опрацювання і до її надання кінцевому споживачеві та в архіви з дотриманням відповідних принципів аналізу – чіткості, повноти, системності, оперативності та об'єктивності.

Список літератури:

1. Микитюк І. Застосування методів економічного аналізу в управлінні бюджетними коштами / І. Микитюк // Вісник КНТЕУ. – 2010. – № 6. – С. 89–99.
2. Шаповал А.С. Методика економічного аналізу виконання кошторису бюджетних установ / А.С. Шаповал // Молодий вчений. – 2016. – № 3(3). – С. 234–238.
3. Апатова Н.В. Оцінка ефективності місцевих бюджетів / Н.В. Апатова, Р.Ш. Меджитова // Економіка Крима. – 2010. – № 4 (33). – С. 104–107.
4. Загородній А.Г. Фінансово-економічний словник / А.Г. Загородній, Г.Л. Вознюк. – К. : Знання, 2007. – 1072 с.
5. Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень. Моніторинг та оцінка бюджетних програм / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ibser.org.ua/UserFiles/Модуль%206%20БСЕД.pdf>.
6. Корнієнко Н.М. Оцінка та моніторинг ефективності бюджетних програм / Н.М. Корнієнко // Економічний часопис-XXI. – 2013. – № 5–6(2). – С. 31–33.
7. Гончар Л.В. Організація аналізу бюджетних установ / Л.В. Гончар // Вісник Житомирського державного технічного університету. – 2010. – № 33. – С. 59.

Голинский Ю. О.

Луцив Л. М.

Львовский национальный университет имени Ивана Франко

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ МОНИТОРИНГА ВЫПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА УКРАИНЫ

Резюме

В статье исследованы теоретические аспекты мониторинга процессов выполнения государственного бюджета Украины. Рассмотрены подходы к сущности данного понятия, сформулировано собственное определение. Исследованы этапы проведения мониторинга государственного бюджета и отображения его результатов.

Ключевые слова: мониторинг, государственный бюджет Украины, определение, этапы.

Holynskyy Yu. O.

Lutsiv L. M.

Ivan Franko National University of Lviv

THEORETICAL ASPECTS OF MONITORING OF THE EXECUTION OF THE STATE BUDGET OF UKRAINE

Summary

The theoretical aspects of monitoring of implementation of the State Budget of Ukraine are investigated. The approaches to the essence of this concept, formulated its own definition were overviewed. In addition, the article explores the stages of monitoring the state budget and the reflecting of its results.

Keywords: monitoring, State Budget of Ukraine, definition, stages.