

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОНАННЯМ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Виговська Н.Г.,

д.е.н., професор,

завідувач кафедри фінансів і кредиту,

Державний університет «Житомирська політехніка»,

vygng@ukr.net

Дячек С.М.,

к.е.н., доцент,

доцент кафедри фінансів і кредиту,

Державний університет «Житомирська політехніка»,

djacheksvetlana@ukr.net

У статті визначено, що необхідність удосконалення системи державного фінансового контролю на регіональному рівні обумовлена концентрацією фінансових і матеріальних ресурсів конкретної території для більш раціонального використання. Визначено, що на сучасному етапі розвитку фінансового контролю вченими багато уваги приділяється наданню рекомендацій щодо реформування фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів, однак вони є різноспрямованими, що ускладнює комплексне удосконалення системи фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів. Необхідність підвищення ефективності системи фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів в Україні, потреба в перегляді багатьох теоретичних і практичних положень потребує проведення наукових досліджень і розробки науково обґрунтованих рекомендацій щодо подальшого розвитку контрольної системи на місцевому рівні.

Метою статті є виявлення проблем неефективності функціонування системи державного фінансового контролю місцевих бюджетів, розробка напрямів її реформування в контексті організаційного, нормативно-правового, методологічного забезпечення та обґрунтування необхідності впровадження суспільного моніторингу у бюджетному процесі як інструменту взаємодії інститутів громадянського суспільства та місцевих органів влади.

Методологічною основою дослідження є загальнофілософські та загальнонаукові методи пізнання явищ та процесів в системі фінансового контролю. У процесі дослідження теоретичних аспектів контролю використано системний підхід для формування системи фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів.

Запропоновано напрями реформування системи фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів в розрізі елементів забезпечувальної підсистеми системи фінансового контролю, а саме: удосконалення нормативно-правового, організаційного, кадрового, методологічного та інформаційного забезпечення. Практична реалізація запропонованих заходів сприятиме підвищенню якості управління бюджетним процесом, формуванню та розвитку системи муніципального фінансового контролю, підвищенню ефективності і результативності роботи органів місцевого самоуправління та інших учасників бюджетного процесу.

***Ключові слова:** місцевий бюджет, державний фінансовий контроль; суспільний моніторинг, контрольна система, бюджетні порушення*

DOI: 10.21272/1817-9215.2020.3-7

ВСТУП

Функціонування фінансової системи на рівні місцевого самоуправління тісно пов'язано з раціональною організацією системи фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів. В умовах соціально орієнтованої економіки фінансовий контроль повинен наближатись до безпосередніх виконавців і в значному ступені здійснюватись ними. При нових підходах до контролю основна увага переноситься на постановку цілей та завдань, розробку інструментів їх досягнення, моніторинг результатів, оцінку ефективності. У зв'язку з цим постає питання про формування цілісної системи фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів.

Практика показує, що основні складові елементи системи фінансового контролю місцевих бюджетів вже сформовано відповідно до ринкової економіки та особливостей конституційного устрою України. Але відсутня взаємоузгодженість у

функціонуванні елементів сформованої системи, що призводить до необхідності її докорінного реформування. Нормативні документи щодо удосконалення системи державного фінансового контролю приймалися з 2005 року та окреслювали основні стратегічні цілі та завдання реформування контрольної системи. Водночас слід відзначити недостатню увагу проведенню державного контролю на місцевому рівні у цих законопроектах.

Недосконалість системи фінансового контролю призводить до наявності чисельних бюджетних порушень. Зокрема, упродовж січня – вересня 2020 року структурними та територіальними підрозділами Держаудитслужби під час заходів державного фінансового контролю встановлено факти проведення з порушенням законодавства операцій щодо виділення бюджетних коштів на суму понад 221,9 млн грн, з якої порушення з коштами державного бюджету – більш як 63,9 млн грн, з коштами місцевих бюджетів – майже 158,0 млн. грн. Мають місце факти, коли за рахунок коштів місцевих бюджетів здійснюються видатки, які відповідно до бюджетного законодавства віднесено до місцевих бюджетів іншого рівня, загальний обсяг яких у звітному періоді становив понад 68,1 млн. грн. [1]. Таким чином, в ході проведених перевірок органами Держаудитслужби встановлено низку недоліків і порушень, що негативно впливають на повноту формування бюджетів та не забезпечують належної ефективності витрачання бюджетних ресурсів.

Дослідженням питань розвитку системи фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів присвячені праці вітчизняних вчених: І.В. Басанцова, М.Т. Білухи, В.Д. Базилевича, О.Д. Василика, Н.В. Винниченко, І.К. Дрозд, М.М. Каленського, Є.В. Калюги, Л.А. Костирко, В.І. Кравченка, В.М. Мельника, І.Б. Стефанюка, О.О. Терещенка, В.М. Федосова, І.Я. Чугунова, В.О. Шевчука та ін. Зарубіжний досвід організації фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів висвітлено в працях Е.А. Арренса, М.І. Баканова, М. Беккера, В.В. Бурцева, Ю.А. Данилевського, К. Друрі, В.Б. Івашкевича, Е.А. Кочеріна, Дж. Лоббека, В.Ф. Палія, Дж. Робертсона, Ж. Рішара, Г.А. Соловійова та інших.

Однак існує низка невирішених питань щодо напрямів реформування системи фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів. Зокрема, відсутній єдиний підхід до основних термінів, які використовуються у сфері контролю; недостатньо опрацьованими є питання взаємодії регіональних контрольних органів з органами державного фінансового контролю інших рівнів, нормативно-правового та методичного забезпечення їх діяльності. Необхідність підвищення ефективності системи фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів в Україні, потреба в перегляді багатьох теоретичних і практичних положень потребує проведення наукових досліджень і розробки науково обґрунтованих рекомендацій щодо подальшого розвитку контрольної системи на місцевому рівні.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою статті є виявлення проблем неефективності функціонування системи державного фінансового контролю місцевих бюджетів, розробка напрямів її реформування в контексті організаційного, нормативно-правового, методологічного забезпечення та обґрунтування необхідності впровадження суспільного моніторингу у бюджетному процесі як інструменту взаємодії інститутів громадянського суспільства та місцевих органів влади

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Регіоналізація реформ безпосередньо пов'язана із забезпеченням фінансової стійкості територій, що залежить від якості організації державного фінансового контролю в регіоні, успішності реалізації всього спектра його функцій.

Основна проблема неефективності системи фінансового контролю в регіонах полягає в тому, що до цього часу відсутнє достатньо чітке визначення місця та ролі кожного контрольного органу, розмежування сфер їхньої діяльності, має місце

нераціональний поділ обов'язків між суб'єктами контролю, дублювання їх функцій та паралелізм в роботі. Наприклад, попередній і поточний контроль при здійсненні казначейського обслуговування місцевих бюджетів здійснює Державна казначейська служба України, а наступний – Рахункова Палата і Державна аудиторська служба, що не сприяє дотриманню цілісності контрольного процесу. Це обумовлено відсутністю сформованої концепції розвитку фінансового контролю на місцевому рівні та відсутністю базового закону, який би визначив основи фінансового контролю та зменшив протиріччя при застосуванні окремих фінансових норм.

Проблеми неефективного фінансового контролю місцевих бюджетів доцільно досліджувати у таких площинах: 1) недостатнє та суперечливе нормативно-правове забезпечення контрольної діяльності основних суб'єктів контролю; 2) неефективне організаційне забезпечення контролю місцевих бюджетів, що обумовлює проблеми координаційного характеру суб'єктів; 3) недієве методологічне забезпечення контрольної системи на місцевому рівні, що пояснюється застарілістю способів та прийомів здійснення контролю, їх фіскальною спрямованістю та недостатнім впровадженням сучасних методів контролю (внутрішнього аудиту та аудиту ефективності); 4) відсутність належного інформаційного забезпечення системи контролю за місцевими бюджетами, що обґрунтовано відсутністю сучасних інформаційних технологій, які повинні охоплювати процес управління всіх місцевих фінансів; 5) недостатнє кадрове забезпечення функціонування системи державного фінансового контролю, що обумовлено низьким рівнем заробітних плат, плінністю кадрів, недостатнім рівнем кваліфікації для опанування нових сучасних методик внутрішнього аудиту тощо.

Основні шляхи модернізації системи муніципального фінансового контролю, що наводяться у фінансовій літературі, є такими: 1) трансформація форм контрольної діяльності; 2) удосконалення законодавства; 3) покращення процедурних моментів здійснення фінансового контролю; 4) чіткий порядок встановлення відповідальності посадових осіб за виконанням функцій у сфері фінансового контролю; 5) прозорість інформації про діяльність суб'єктів контролю.

Запропоновані напрями є достатньо різноспрямованими. Зокрема, досліджуючи необхідність покращення методологічної складової контролю, деякі автори [2] пропонують заходи трансформації форм фінансового контролю, зазначаючи, що здійснення контрольних заходів у формі інспектування виконання місцевих бюджетів мають поєднуватися з іншою формою – аудитом.

Інші автори визначальним у реформуванні фінансового контролю зазначають повноцінне впровадження внутрішнього контролю та аудиту на рівні місцевих бюджетів. Ця позиція є обґрунтованою, оскільки сьогодні стан справ щодо розвитку внутрішнього аудиту у муніципальному контролі є незадовільним, що підтверджують такі дані: структурні підрозділи внутрішнього аудиту повноцінно сформовано лише у 38 місцевих органів влади (6 обласних радах, 24 – міських, 5 – районних, 3-х - ОТГ) з 7163, що складає 0,5% від загального числа; посади фахівців з внутрішнього контролю та аудиту введено у 42 розпорядників бюджетних коштів (з 18657), що становить 0,4 % від загальної кількості [1]. У Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки одним з важливих показників досягнення результату реалізації Стратегії є збільшення частки органів місцевого самоврядування, що утворили підрозділи внутрішнього контролю та аудиту, тобто застосовують незалежний зовнішній аудит, впроваджують механізми громадського контролю. Можна констатувати, що завдання Стратегії щодо впровадження внутрішнього аудиту у місцевих органах влади на кінець 2020 року не досягнуто.

У науковій праці [3] порушується питання прозорості інформації щодо діяльності суб'єктів фінансового контролю, а саме: доцільності інформування про фінансові порушення із зазначенням їх причин. Вважаємо, ця пропозиція покращить виявлення джерел порушень при здійсненні контролю та забезпечить реалізацію превентивної функції при виконання місцевого бюджету.

Дієвим способом покращення фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів вважаємо наведену пропозицію про створення структурного підрозділу на базі місцевих органів управління. Про формування такого суб'єкта згадується і в Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року [4]. Основною вимогою до новоствореного структурного підрозділу є адміністративне підпорядкування органу місцевого самоврядування, але з функціональною незалежністю.

В цілому існує дві основні моделі управління та контролю за виконанням місцевих бюджетів, що визначають розподіл контрольних повноважень між гілками влади різного рівня: відділена (дуальна) модель, яка передбачає існування державного управління та територіального самоврядування, та інтегрована модель, яка передбачає спільне функціонування обох складових частин. З огляду на соціально-економічний стан України найбільш прийнятною для використання є відділена децентралізована модель. Однак вона має ряд недоліків, для усунення яких запропоновано: перерозподілити повноваження між громадським та урядовим сектором; чітко розподілити сфери діяльності, компетенції та відповідальність між окремими рівнями громадського управління, із застосуванням принципу субсолідарності; посилити зовнішні та внутрішні контрольні механізми шляхом створення концепції контролю; створити прозорі механізми фінансування шляхом здійснення реформи управління громадськими фінансами.

Слушною є позиція покращення діяльності контролюючих органів України шляхом запровадження методів аудиту ефективності [5] та здійснення стратегічного та оперативного планування аудиторської діяльності. Реалізувати таку пропозицію є можливим при підвищенні ефективності інформаційного забезпечення системи муніципального контролю, зокрема: при створенні спеціальної реєстраційної системи зберігання та накопичення інформації, яка не повинна обмежуватись наведеним колом користувачів та має характеризувати як інформацію щодо самого процесу аудиту ефективності, так і про досліджуваний об'єкт – місцеві бюджети – в частині порушень, що виникають при їх виконанні.

Накопичена інформація є необхідною для різних користувачів та має бути систематизована в різні групові категорії. Наприклад, окремою групою має бути відокремлена інформація щодо видів порушень при виконання місцевих бюджетів. Доцільною ця інформація буде як для державних аудиторів (при здійсненні процесу аудиту), так і для працівників фінансових установ (при виконанні місцевого бюджету).

В цілому запропоновано такі напрями реформування фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів, які сприятимуть стабілізації фінансово-бюджетної дисципліни на місцевому рівні (табл. 1).

Реалізація запропонованих заходів дозволить: 1) підвищити якість управління бюджетним процесом; 2) активізувати механізми оздоровлення муніципальних фінансів; 3) створити умови для забезпечення виконання місцевих бюджетів; 4) сприяти формуванню та розвитку системи муніципального фінансового контролю, розробці його теоретичних, методологічних основ; 5) підвищити ефективність і результативність роботи органів місцевого самоуправління та інших учасників бюджетного процесу; 6) виявити внутрішні резерви економії видатків та зростання доходів місцевих бюджетів; 7) зміцнити співпрацю контрольних органів, спрямовану на підвищення ефективності системи контролю; 8) сприяти розробці законодавчих положень, спрямованих на удосконалення фінансового контролю на всіх рівнях бюджетної системи України; 9) сприяти розробці та впровадженню єдиної системи контролю за виконанням бюджетів, за використанням майна, що знаходиться в розпорядженні державної та муніципальної власності.

Таблиця 1 – Запропоновані напрями реформування фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів

Напрями реформування фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів	Практична реалізація запропонованих напрямів	Наслідки реалізації запропонованого напрямку
Реформування нормативно-правового забезпечення		
Прийняття закону про державний фінансовий контроль	В розділі "Муніципальний фінансовий контроль" запропонованого закону визначити принципи муніципального фінансового контролю, суб'єкти та об'єкти, контрольні функції суб'єктів контролю. Слід передбачити заходи з подальшої оптимізації функціональної діяльності вказаних органів шляхом скорочення та ліквідації невластивих їм напрямів діяльності, об'єднання окремих функцій в одному спеціалізованому органі в інтересах всіх організацій муніципалітету з відповідним скороченням посад, що виконують аналогічні функції. Розробити стандарти (критерії) формування пропозицій за результатами фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів, а також стандарти (критерії) оцінювання ефективності бюджетної програми (функції, завдання)	Сприятиме формуванню ефективної структури органів місцевого самоврядування, органів управління муніципальними підприємствами. Включас дублюючі функції цих органів з метою скорочення витрат на утримання органів місцевого самоврядування
Підготовка змін до Бюджетного Кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення	Узгодити статтю 26 Бюджетного кодексу, де зазначено про адміністративну відповідальність за створення та реалізацію системи місцевого внутрішнього фінансового контролю з Кодексом України про адміністративні правопорушення. Розробити нормативно-правовий акт, в якому визначити види відповідальності, що можуть наступати за правопорушення, які вчиняються у фінансовій сфері	Дозволяє запровадити концепцію децентралізованої адміністративної відповідальності за здійснення місцевого фінансового контролю
Реформування організаційного забезпечення		
Посилення внутрішнього фінансового контролю на місцевому рівні	У структурі органів місцевого самоврядування та апаратів місцевих державних адміністрацій передбачити створення окремого підрозділу, на який би покладалася функція проведення внутрішнього фінансового контролю (внутрішнього аудиту). Забезпечити децентралізацію процесу фінансового управління та контролю при чіткому визначенні відповідальності, функцій, завдань та ресурсів	Сприятиме посиленню відповідальності керівників на всіх рівнях управління та чіткому встановленню її меж у законодавчій площині.
Реформування методологічного забезпечення		
Запровадження системи суспільного бюджетного моніторингу	Передбачити в Законі про державний фінансовий контроль таку форму контролю за виконанням місцевих бюджетів, як суспільний (громадський) бюджетний моніторинг	Сприятиме гармонізації інтересів різних соціальних груп та підвищенню ефективності політики у бюджетній сфері в інтересах громадськості
Реформування кадрового забезпечення		
Створення умов на місцевому рівні з підготовки та перепідготовки кадрів відповідно до нових кваліфікаційних вимог та методик	Запровадити у відповідних закладах вищої освіти освітні програми та навчальні курси з підготовки державних аудиторів з врахуванням специфіки контролю за місцевими бюджетами. Запровадити кваліфікаційне навчання працівників контрольних органів, які проводять аудити ефективності, забезпечити їх літературою, проводити конференції та семінари із зарубіжними аудиторами для застосування їх позитивного досвіду	Сприятиме формуванню фахівців з контролю за виконанням місцевих бюджетів
Реформування інформаційного забезпечення		
Розробка єдиної форми та порядку звітності у сфері державного фінансового контролю та аудиту для місцевих органів виконавчої влади	Звіт про стан фінансово-бюджетної дисципліни на місцевому рівні включити до звіту про виконання відповідного бюджету. Встановити порядок розгляду та затвердження місцевою адміністрацією річних звітів діяльності розпоряджувачів та одержувачів бюджетних коштів, адміністраторів доходів місцевих бюджетів	Сприятиме підвищенню децентралізованої адміністративної відповідальності на рівні місцевого фінансового контролю
Створення єдиної інформаційної бази у сфері державного фінансового контролю з можливістю використання її на місцевому рівні	Запровадити сучасні інформаційні технології, які мають охоплювати процес управління всіма видами місцевих фінансів. Впроваджувати автоматизовану систему попереднього та поточного фінансового контролю	Підвищить ефективність державного фінансового контролю, сприятиме скороченню бюджетних правопорушень

Важливим напрямом удосконалення системи управління бюджетними коштами є впровадження у бюджетний процес суспільного моніторингу, особливо на місцевому рівні. Однією з передумов розвитку суспільства є наявність та ефективне функціонування соціального контролю та його адаптація до нових умов та цілей, які виникають в процесі соціального розвитку. Однак в сучасному суспільстві не створено належних передумов для його адаптації до сучасних умов господарювання. Адже соціальний характер нашої держави в дійсності себе не виправдовує, оскільки майже повністю зруйнована система соціального контролю. Натомість, альтернативної системи соціального контролю, яка б відповідала вимогам часу, поки не сформовано, а з огляду на тенденції розвитку суспільних відносин та соціального контролю, цей процес є довготривалим.

Як правило, заборонно-репресивні заходи визнаються в нашому суспільстві кращим засобом контрольної діяльності. Проте повноцінний соціальний контроль – це сукупність засобів та методів впливу суспільства на небажані форми поведінки. Тому дієвим соціальний контроль може бути лише тоді, коли використовуються різноманітні його механізми, з урахуванням особливостей самих відхилень, тобто соціальний контроль – це механізм забезпечення дотримання усталених соціальних норм.

В сучасних умовах бюджет – це, по-перше, форма створення та витрачання фонду грошових коштів, призначених для фінансового забезпечення задач та функцій держави та місцевого самоврядування, в основі якої – складний комплекс фінансових відносин держави, платників податків та бюджетотримувачів; по-друге – інструмент реалізації соціально-економічної політики; по-третє – інструмент публічної політики. Зважаючи на трактування бюджету, актуальність суспільного моніторингу, тобто дотримання принципу підзвітності громадськості бюджетного процесу, обумовлена трьома основними причинами.

Перша – необхідність удосконалення практики бюджетування на всіх рівнях управління як важливого інструменту підвищення ефективності державних видатків. Радикальною інновацією в цій області є перехід до бюджетування, орієнтованого на результат, або програмно-цільового бюджетування. При цьому змінюється зміст не лише стадії планування бюджетного процесу, але і стадії виконання бюджету та контролю за його виконанням.

Друга причина – перехід до соціальної політики у вирішенні пріоритетних соціальних проблем на основі розробки та реалізації соціальних цільових програм, що фінансуються з бюджету, що посилює значимість контролю за реалізацією бюджетної програми.

Третя причина – необхідність участі громадськості у бюджетному процесі, яка є формою контролю за діями органів влади, що дозволяє враховувати інтереси різних соціальних груп суспільства та підвищує ефективність політики у бюджетній сфері в інтересах громадськості.

Міжнародний досвід впровадження бюджету, орієнтованого на результат, показує, що на практиці в якості інструмента підзвітності адміністрації перед населенням застосовується система індикаторів ефективності та результативності бюджету, яка не закріплюється законодавчими нормами, однак існує значна кількість професійних організацій, рекомендації яких суворо виконуються всіма суб'єктами суспільних фінансів. Невиконання вимог та умов зазначених організацій може призвести до низки негативних наслідків для місцевих адміністрацій. Всі звіти по системі індикаторів є відкритими, друкуються в засобах масової інформації та підлягають публічному обговоренню.

Громадська участь у бюджетному процесі – це процес взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів влади, в основі якого покладені переговори з приводу реалізації законних прав, а також інтереси громадян та соціальних груп при формуванні бюджету. Головною умовою реалізації суспільної участі у бюджетному процесі є «прозорість бюджету», тобто «прозорість» діяльності влади в сфері

соціально-економічної та бюджетної політики, така система формування та виконання бюджету, яка відкрита для проведення суспільної експертизи і публічного обговорення ефективності політики, що реалізується урядом.

Останнім часом стали нормою прозорість та гласність урядових рішень. Згідно з нормами, закріпленими у світовій практиці, прозорий бюджет повинен відповідати таким принципам: 1) чіткість ролей та функцій законодавчої та виконавчої влади у бюджетній сфері; 2) відкритість підготовки та виконання бюджету та бюджетної звітності; 3) відкритий доступ громадськості до інформації про бюджетний процес та бюджет; 4) наявність умов для суспільної участі у бюджетному процесі.

Перехід до більшої прозорості та розширення громадської участі в бюджетному процесі характерний для більшості країн світу. Соціальні цільові програми є специфічною формою організації витрачання коштів бюджету для вирішення найбільш гострих соціальних проблем, а їх реалізація розглядається як один з способів виконання державою своєї соціальної функції. Проблеми участі громадськості у бюджетному процесі детально досліджувала Винниченко Н.В. [6].

Громадська участь в бюджетному процесі в межах соціальних цільових програм може бути реалізована у формі суспільного моніторингу, для організації якого неодмінною умовою є прозорість бюджету, причому: 1) якщо інформація за програмами недоступна, то суспільний моніторинг ускладнений; 2) прозорі дії виконавчої влади при розробці та реалізації програми дозволяють громадянам та суспільним організаціям в ході суспільного моніторингу краще контролювати владу, що зменшить можливість корупційних угод; 3) прозорість означає, що в ході суспільного моніторингу розробки та реалізації соціальних програм можна їх оцінити, проаналізувати, що надає можливості для удосконалення програм та більш ефективного використання бюджетних коштів.

Основні концептуальні положення щодо впровадження суспільного бюджетного моніторингу на місцевому рівні, які доцільно покласти в основу законодавчих норм, що регулюють контрольну діяльність, представлено в табл. 2.

Таблиця 2 - Запропоновані концептуальні положення щодо впровадження суспільного бюджетного моніторингу на місцевому рівні

№ з/п	Основні поняття	Їх трактування
1	2	3
1	Суспільний бюджетний моніторинг	Це ініційоване суб'єктами моніторингу спеціально організоване системне спостереження за розробкою та реалізацією бюджетної програми та аналіз кількісних та якісних змін, обумовлених реалізацією програми, результати якого використовуються для поінформованості населення, удосконалення управлінських рішень щодо виконання місцевого бюджету та програм соціально-економічного розвитку регіонів. Суспільний бюджетний моніторинг – це процес взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів влади, в основі якого покладені переговори з приводу реалізації законних прав, а також інтереси громадян та соціальних груп при формуванні місцевого бюджету.
2	Мета здійснення бюджетного суспільного моніторингу	Розробка рекомендацій з удосконалення розробки та покращення практики виконання місцевого бюджету на основі обговорення результатів моніторингу громадськістю. Моніторинг є інструментом відстеження процесу впровадження програми, виявлення відхилень планових показників від поточних показників виконання, що сприяє розробці заходів для виправлення ситуації.
3	Завдання здійснення бюджетного суспільного моніторингу	1) Оцінка якості розробки, реалізації, результативності програм, обраних в якості об'єкта моніторингу; 2) інформування населення та громадськості про результати реалізації бюджетних програм; 3) отримання та узагальнення інформації про хід фінансування бюджетних програм; 4) підготовка рекомендацій з удосконалення механізму розробки і реалізації місцевого бюджету та посилення його прозорості; 5) забезпечення отримання намечених кількісних та якісних показників, досягнення цілей і завдань, передбачених бюджетними програмами; 6) виявлення відхилень в ході реалізації бюджетних програм; 7) координація взаємодії учасників програм у підвищенні ефективності їх реалізації; 8) своєчасне забезпечення органів місцевої влади та місцевого самоврядування інформацією про хід виконання заходів, передбачених бюджетною програмою

1	2	3
4	Суб'єкти суспільного бюджетного моніторингу місцевого бюджету	1) громадська професійна організація, яка ініціює проведення моніторингу та відповідає за його організацію, окремі особи, що беруть участь у проведенні моніторингу на договірній основі; 2) представники владних структур (відділи по роботі з громадськістю, громадські ради при місцевих органах виконавчої влади тощо); керівники державних установ – виконавці заходів бюджетної програми; 3) стейкхолдери – окремі особи або організації, інтереси яких можуть бути пов'язані з реалізацією окремої бюджетної програми та її результативністю і ресурси яких можуть вплинути на організацію суспільного бюджетного моніторингу
5	Методи суспільного бюджетного моніторингу місцевого бюджету	1) статистичний аналіз; 2) бюджетний аналіз; 3) правовий аналіз; 4) опитування; 5) інтерв'ю; 6) аудит
6	Етапи організації суспільного бюджетного моніторингу	Підготовчий етап; етап організації робіт по суспільному моніторингу місцевого бюджету, заключний етап <i>На підготовчому етапі</i> головними задачами є: 1) формування робочої групи проекту. Кожному учаснику робочої групи надається план, в якому визначено цілі, задачі проекту, етапи робіт та терміни їх виконання, інформація про повноваження та відповідальність кожного члена групи, форма надання звітних документів, графік робочих зборів, інформація про процедури обговорення проміжних результатів та прийняття рішень при виникненні проблемних ситуацій; 2) відбір експертів-аналітиків. Здійснюється з врахуванням критеріїв компетентності експертів в області виконання місцевого бюджету (професійний та посадовий статус, досвід аналітичної роботи в сфері бюджетного процесу, згода та готовність виступати в якості експерта-аналітика). <i>На етапі організації робіт по суспільному моніторингу місцевого бюджету</i> головними задачами є: побудова ефективної системи комунікацій всередині робочої групи, з представниками органів влади, керівниками бюджетних установ, відповідальними за реалізацію заходів, передбачених програмою, а також з отримувачами бюджетних послуг. <i>На заключному етапі</i> головними задачами є: 1) розповсюдження підсумкових матеріалів з суспільного бюджетного моніторингу та винесення результатів на громадське обговорення, що реалізується за такими напрямками; 2) розміщення матеріалів в засобах масової інформації; 3) участь в конференціях, що організуються сторонніми організаціями з проблем соціальної та бюджетної політики (виступи з результатами суспільного бюджетного моніторингу); 4) організація круглих столів за участю представників владних структур для обговорення результатів та рекомендацій моніторингу.
7	Результати суспільного бюджетного моніторингу	Відображаються у звіті, який складається у порядку та за формою, визначеною організацією, яка ініціює моніторинг.

Громадські інститути ще беруть недостатню участь у процесі формування та виконання бюджету, що породжує у суспільстві негативні явища у вигляді корупції, шахрайства тощо. Лише інтеграція всіх владних ланок та інститутів громадянського суспільства допоможе отриманню позитивного результату у справі ефективного використання бюджетних коштів.

ВИСНОВКИ

Існуючі рекомендації щодо реформування фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів є різноспрямованими, що ускладнює комплексне удосконалення системи фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів. Запропоновано напрями реформування системи фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів в розрізі елементів забезпечувальної підсистеми системи фінансового контролю, а саме: удосконалення нормативно-правового, організаційного, кадрового, методологічного та інформаційного забезпечення. Практична реалізація запропонованих заходів сприятиме підвищенню якості управління бюджетним процесом, формуванню та розвитку системи муніципального фінансового контролю,

підвищенню ефективності і результативності роботи органів місцевого самоуправління та інших учасників бюджетного процесу.

Важливим напрямом удосконалення методологічного забезпечення системи управління бюджетними коштами є впровадження у бюджетний процес суспільного моніторингу, що обумовлено необхідністю удосконалення практики бюджетування на всіх рівнях управління як важливого інструменту підвищення ефективності державних видатків; переходом до соціальної політики у вирішенні пріоритетних соціальних проблем на основі розробки та реалізації соціальних цільових програм, що фінансуються з бюджету; необхідністю участі громадськості у бюджетному процесі, що дозволяє враховувати інтереси різних соціальних груп суспільства та підвищує ефективність політики у бюджетній сфері в інтересах громадськості.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Аналітично-статистичний збірник за результатами діяльності Державної аудиторської служби України, її міжрегіональних територіальних органів (січень-вересень 2020 р.). URL: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=167270> (дата звернення 03.09.2020 р.)
2. Олійник Дмитро. Актуальні питання контролю за виконанням місцевих бюджетів // Фінансовий контроль. 2008. №4 (45). С. 7 – 10
3. Жадан О.І. Організація взаємодії КРУ з фінансовими органами у сфері контролю виконання місцевих бюджетів // Фінансовий контроль. 2004. №6 (23). С. 12-13
4. Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року» від 24 травня 2005 р. № 158-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/158-2005-p>. (дата звернення 03.09.2020 р.)
5. Басанцов І.В. Розвиток державного фінансового контролю в умовах ринкової економіки України: дис. ... доктора ек. наук: 08.00.08. Ірпін, 2008.
6. Винниченко Н. В. Проблеми участі громадськості у бюджетному процесі м. Сум. Problems of social and economic development of business: монографія за заг. ред. проф. С. І. Дробязко. Канада : Монреаль, 2014. С. 366-371

REFERENCES

1. Analytical and statistical collection on the results of the State Audit Service of Ukraine, its interregional territorial bodies (2020). Retrieved from <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=167270>
2. Olijnyk D. (2008). Current issues of control over the implementation of local budgets. *Finansovy`j kontrol`*. Vol. 4 (45), 7-10 [in Ukrainian].
3. Zhadan O.I. (2004). Organization of interaction of the KRU with financial bodies in the field of control over the execution of local budgets. *Finansovy`j kontrol`*. Vol. 6 (23), 12-13. [in Ukrainian].
4. Pro sxvalennya Konceptiyi rozvy`tku derzhavnogo vnutrishn`ogo finansovogo kontrolyu na period do 2017 roku: Rozporядzhennya KМУ (2005). 158-r. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/158-2005-r> [in Ukrainian].
5. Basanczov I.V. (2008). Development of state financial control in the conditions of market economy of Ukraine: doctor's thesis. Irpin [in Ukrainian].
6. Vynnychenko N. V. (2014). Problems of social and economic development of business: monograph / ed. S. I. Drobyazko. Kanada: Monreal, 2014, 366-371.

SUMMARY

Vyhovska N., Diachek S. Reform of the system of financial control over the execution of local budgets

The article defines, the need to improve the system of public financial control at the regional level is due to the concentration of financial and material resources of a particular area for more efficient use. Definitely at the current stage of development of financial control, scientists pay much attention to providing recommendations for reforming financial control over the implementation of local budgets, but they are diverse, which complicates the comprehensive improvement of the system of financial control over the implementation of local budgets. The need to increase the efficiency of the system of financial control over the implementation of local budgets in Ukraine, the need to revise many theoretical and practical provisions requires research and development of scientifically sound recommendations for further development of the control system at the local level.

The purpose of the article is to identify problems of inefficiency of the state financial control of local budgets, develop directions for its reform in the context of organizational, regulatory, methodological support and justify the need for public monitoring in the budget process as a tool for civil society and local authorities. The methodological basis of the study are general philosophical and general scientific methods of cognition of phenomena and processes in the system of financial control. In the process of studying the theoretical aspects of control, a systematic approach was used to form a system of financial control over the implementation of local budgets. The directions of reforming the system of financial control over the implementation of local budgets in terms of elements of the support subsystem of the financial control system are proposed, namely: improvement of regulatory, organizational, personnel, methodological and information support. The practical implementation of the proposed measures will improve the quality of budget process management, the formation and development of the system of municipal financial control, increase the efficiency and effectiveness of local governments and other participants in the budget process.

Keywords: local budget, state financial control; public monitoring, control system, budget violations