

ДЕРЖАВНИЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ: СИСТЕМНИЙ ПІДХІД ТА РЕЗОНАНС-ЕФЕКТИ

STATE FINANCIAL CONTROL OF THE BUDGETARY PROCESS AT LOCAL LEVEL: SYSTEM APPROACH AND RESONANCE-EFFECTS

УДК 336.1.07

DOI: <https://doi.org/10.32843/bses.48-83>**Савастієва О.М.**

к.е.н., доцент кафедри фінансів, банківської справи та страхування Одеський національний університет імені І.І. Мечникова

Журавльова Т.О.

к.е.н., доцент, завідувач кафедри фінансів, банківської справи та страхування Одеський національний університет імені І.І. Мечникова

Savastieieva OksanaOdessa I.I. Mechnikov National University
Zhuravlova Tetiana
Odessa I.I. Mechnikov National University

У статті досліджена сутність системи державного фінансового контролю бюджетного процесу на місцевому рівні за допомогою засад загальної теорії систем. На основі критичного аналізу сучасних наукових трактувань поняття «державний фінансовий контроль» здійснено узагальнення підходів до розуміння його сутності, які були здійснені на основі системного підходу, та уточнено зміст досліджуваного поняття. З огляду на системні властивості визначено зовнішні фактори, які мають здатність змінювати якісні характеристики системи державного фінансового контролю бюджетного процесу на місцевому рівні. З'ясовано основні вектори формування позитивних внутрішньосистемних резонанс-ефектів. Також визначено, що умовами створення цих ефектів є комплекс практичних заходів у сфері організації контролю бюджетного процесу на місцевому рівні, що включає виключення дублювання контрольних функцій та синхронність здійснення процедур фінансового контролю.

Ключові слова: фінансовий контроль, бюджетний процес, місцеві бюджети, система, резонанс-ефекти.

In this article the essence of the system of state financial control of the budget process at the local level is investigated with the help of the principles of the general theory of systems. On the basis of a critical analysis of modern scientific interpretations of the concept of "state financial control", generalizations of scientific approaches to understanding its essence have been made, which were carried out on the basis of a systematic approach. The importance of research on the implementation of control functions at the local level due to decentralization transformations was emphasized, and the content of the studied concept was specified, which allowed to propose the own concept of "system of state financial control of the budget process at the local level". Taking into account systemic features, external factors have been identified, which have the ability to change the qualitative characteristics of the system of state financial control of the budget process at the local level: the level of autonomy of local authorities in the formation and implementation of their own budgetary policies; legal framework for local taxation; the degree of dependence of local budgets on intergovernmental transfers; the level of regulation of issues of involving citizens in the budget process at the local level and their awareness of budget legislation; transparency of the budget process at the local level. The main vectors of formation of positive intrasystem resonance effects, among which the most significant are three planes: from the economy of the system, characterized by the value of budgetary control costs, to the plane of influence of the control system on social and economic relations, which is the basis of sustainable social-economic development of the region. It is also determined that the conditions for creating these effects are a set of practical measures in the field of organization of the budget process control at the local level, namely: elimination of duplication of functions by the subjects of control; ensuring the synchronization of measures of individual control entities in the context of their control functions and their multi-vector; achieving a high level of adequacy of changes to system components in response to increased threats due to the transformation of the environment.

Key words: financial control, budget process, local budgets, system, resonance effects.

Постановка проблеми. Проведення децентралізаційних реформ у системі суспільних фінансів у сучасних умовах є пріоритетним завданням. Ці реформи покликані забезпечити оптимальний перерозподіл державних фінансових ресурсів, створюючи в такий спосіб фундамент реалізації головних завдань соціально-економічного розвитку регіонів. Світовий досвід переконливо доводить, що потужне місцеве самоврядування є запорукою загальнодержавного прогресу та посилює засади демократичного суспільства. Саме тому підвищення ефективності та дієвості державного фінансового контролю бюджетного процесу на місцевому рівні нині є вкрай актуальним завданням. Використання системного підходу в цьому аспекті забезпечить визначення відповідних теоретичних

засад та практичних напрямів формування сталих позитивних ефектів функціонування досліджуваної системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у дослідження теоретичних і методологічних засад державного фінансового контролю здійснили такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як: І.К. Дрозд, В.М. Федосов, Л.Д. Буряк, Є.В. Шоріна, В.О. Шевчук, Н.В. Шевченко, І.Г. Благун, Н.Г. Виговська, Л.В. Гуцаленко, Л.В. Дікань, Є.В. Калюга, М.М. Коцупатрий, Л.В. Лисяк, В.Ф. Піхоцький, Н.В. Синюгіна, А.В. Хомутенко та інші. Однак, незважаючи на ґрунтовність проведених досліджень, до державного фінансового контролю в недостатньому обсязі був застосований системний підхід, який дає змогу з'ясувати

процес виникнення внутрішньосистемних позитивних ефектів резонансного характеру.

Постановка завдання. Метою статті є з'ясування сутності системи державного фінансового контролю бюджетного процесу на місцевому рівні на основі системного підходу. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання:

- на основі критичного аналізу сучасних трактувань поняття «державний фінансовий контроль» здійснити узагальнення підходів до розуміння його сутності, які були здійснені на основі системного підходу, та уточнити зміст досліджуваного поняття;

- визначити фактори, які мають здатність змінювати якісні характеристики системи державного фінансового контролю бюджетного процесу на місцевому рівні;

- з'ясувати вектори формування позитивних внутрішньосистемних резонанс-ефектів та визначити умови їх виникнення.

Виклад основного матеріалу дослідження.

У сучасних умовах трансформаційних перетворень у дослідженнях державного фінансового контролю на місцевому рівні вкрай необхідним є здійснення групування всіх найважливіших факторів, які створюють умови для належного функціонування фінансового контролю, його відповідності змінам зовнішнього політичного та соціально-економічного середовища. З метою вирішення таких завдань має бути використаний системний підхід. Саме системний підхід дає змогу не тільки знайти інноваційні рішення багатьох актуальних проблемних питань, але й здійснити комплексний аналіз відповідних логічних чинників.

У загальному вигляді системний підхід є методологічним виразом загальних принципів, викладених у загальній теорії систем, загальнонауковою методологією якісного дослідження та моделювання різних взаємопов'язаних об'єктів і процесів. Теоретична основа системного підходу сформувалася у результаті злиття двох основних течій – загальної теорії систем і основ кібернетики [1]. Досліджуючи основи розвитку систем, Л. Бергланфі визначив загальні принципи та характерні особливості поведінки цілісної спільності, що об'єднана особистими зв'язками. Визначаючи цю спільноту як сукупність взаємодіючих елементів, які перебувають у певних відносинах між собою та середовищем перебування, він виокремив такі три основні ознаки системи, як: а) наявність цілісної сукупності окремих елементів; б) чітка узгоджена взаємодія елементів; в) відносини та зв'язки із зовнішнім середовищем як засіб забезпечення сталого розвитку системи [2].

На думку В.Н. Волкова, деякі системи, насамперед соціально-економічні, мають також властивості внутрішньої організованості і цілеспрямованості [3]. Водночас всіляка взаємодія лише тоді набуває системних ознак, коли вона отримує

своє оформлення через властивості цілісності й інтегративності (когерентності). Тому, очевидно, є сенс прийняти за основу думку, згідно з якою є чотири основні ознаки, якими повинен володіти об'єкт або явище. Це цілісність об'єкта; наявність стійких зв'язків між елементами системи; інтегративність і наявність організації [1]. Отже, загалом слід зазначити, що сучасні наукові уявлення щодо сутності будь-яких систем ґрунтуються на розумінні їх як складноорганізованих сукупностей, які мають визначені функціональні особливості та властивості, цілепокладання, керованість, організованість та взаємопов'язаність елементів.

Тому основними ознаками системи слід вважати [1]:

- наявність цілісної сукупності елементів, кожен із яких являє собою неподільну одиницю в межах цієї системи;

- наявність функціональних характеристик як у всієї системи загалом, так і у кожного окремого компонента;

- наявність двох і більше типів зв'язків (просторових, функціональних, генетичних та ін.), що визначають її структурні, функціональні, комунікативні та інтеграційні властивості;

- ієрархічність, а також управління, цілі і доцільність характеру, процеси самоорганізації, функціонування і розвитку.

Застосовуючи системний підхід до організації державного фінансового контролю бюджетного процесу на місцевому рівні, зазначимо, що така необхідність визначається його роллю в сучасних умовах децентралізації, яка полягає не лише в оцінюванні ступеня правомірності та ефективності функціонування сфери місцевих фінансів, діяльності територіальних органів місцевого самоврядування щодо їхньої здатності забезпечити сталий розвиток адміністративних одиниць необхідними фінансовими ресурсами, а також і у виявленні резервних джерел залучення ресурсів шляхом прийняття ефективних управлінських рішень.

У нечисленних роботах та наукових публікаціях, які зосереджують увагу на проявах системності у фінансах, зокрема у сфері державного фінансового контролю, простежується кілька підходів до визначення поняття «система державного фінансового контролю», жоден із яких не є вичерпним. Так, Н. Виговська та О. Стебляноко [4] зазначають, що державний фінансовий контроль являє собою систему економічних відносин, спрямованих на забезпечення законності, ефективності, економічної доцільності формування, розподілу і використання фінансових ресурсів держави і суб'єктів місцевого самоврядування з метою ефективного соціально-економічного розвитку країни та окремих регіонів.

На думку Н.П. Владімірової, державний фінансовий контроль – це система безупинних контрольних дій за функціонуванням об'єктів управління

органами державного фінансового контролю з метою формування інформаційних засад прийняття управлінських рішень або їх коригування для досягнення поставлених цілей найбільш ефективним способом [5]. В.Ф. Піхоцький розглядає державний фінансовий контроль як багатоаспектну систему спостереження і перевірки законності, доцільності, раціональності та ефективності процесів формування і використання фінансових ресурсів на будь-якому рівні управління для оцінки ефективності прийнятих управлінських рішень і досягнення на цій основі економічного прогресу [6]. Проте застосування засад загальної теорії систем під час визначення системи державного фінансового контролю вимагає врахування поряд із такими фундаментальними властивостями системи, як пов'язаність, цілісність, відкритість та ієрархічність, таких специфічних властивостей, як функціональність, цілеспрямованість, динамічність і різноманітність складових компонентів. Тому під системою державного фінансового контролю слід розуміти сукупність окремих, але організовано пов'язаних об'єктів контролю, контрольних суб'єктів, об'єднаних процесом здійснення цілеспрямованих заходів контролю на основі специфічних форм та методів, які мають зв'язок із зовнішнім інституційно-економічним середовищем і схильні до його впливу.

Зосереджуючи увагу на здійсненні контрольних процедур щодо бюджетного процесу на місцевому рівні, слід зазначити, що рушійною силою трансформації системи державного фінансового контролю в новий якісний стан та зміни її вихідних параметрів

є сукупний вплив різноманітних зовнішніх сил (факторів), здатних за певних умов до сумісних цілеспрямованих дій. Основними факторами, що мають здатність змінювати якісні характеристики системи державного фінансового контролю бюджетного процесу на місцевому рівні, є такі (рис. 1).

Необхідність теоретичного осмислення державного фінансового контролю з погляду системного підходу пов'язана з пошуком практичних шляхів реалізації позитивних системних ефектів. За словами А.Н. Скиби, системний ефект нерідко отожднюється з поняттям синергетичного ефекту, який означає зростання ефективності діяльності в результаті з'єднання, інтеграції, злиття окремих частин у єдину систему. Звідси «під синергетичним ефектом розуміється зростання ефективності в результаті інтеграції, злиття окремих частин в єдину систему і виникнення так званого системного ефекту (емерджентності)». У динамічних системах, утворених елементами з нестационарними характеристиками, синергетичний ефект має резонансну основу. Внаслідок існування міжелементних і міжсистемних зв'язків імпульси зовнішнього впливу й організаційні зусилля перетворюються, посилюються і поширюються між компонентами системи, забезпечуючи їхню узгодженість і скоординовану взаємодію. Резонансний ефект визначається якісною зміною системи і нелінійним зростанням її вихідних показників. Для виникнення і практичної реалізації резонансних ефектів у реальній системі необхідні: а) функціональна відповідність один одному її елементів; б) синхронність потоків і процесів, що протікають всередині



Рис. 1 Фактори зовнішнього впливу на систему державного фінансового контролю бюджетного процесу на місцевому рівні

Джерело: побудовано авторами

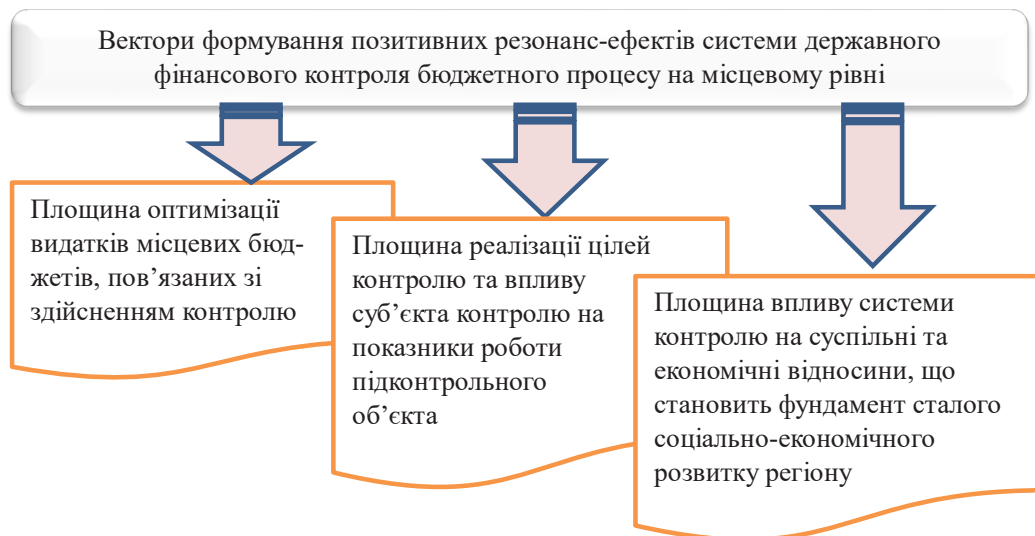


Рис. 2. Вектори формування позитивних резонанс-ефектів системи державного фінансового контролю бюджетного процесу на місцевому рівні

Джерело: побудовано авторами

неї; в) адекватність реакції системи на сигнали зовнішнього середовища [1]. На основі зазначеного можливо встановити, що позитивний системний резонансний ефект системи державного фінансового контролю бюджетного процесу на місцевому рівні реалізується таким чином (рис. 2).

Спираючись на вищезазначене та результати попередніх досліджень сучасних умов функціонування місцевих бюджетів [7], необхідно зазначити, що на рівні системи державного фінансового контролю бюджетного процесу на місцевому рівні створення позитивних резонансних ефектів можливе за таких умов, як:

- чітке та ефективно розмежування повноважень між органами державного фінансового контролю бюджетного процесу на місцевому рівні, взаємоузгодженість контрольних заходів із метою охоплення ними всіх аспектів діяльності підконтрольних об'єктів у найбільш ефективний спосіб;

- безперервна спільна аналітична робота щодо динаміки та специфіки виявлених порушень бюджетного законодавства на всіх ланках системи;

- гнучкість складання планів вжиття контрольних заходів, що передбачає оперативне включення до переліку об'єктів позапланових перевірок об'єктів, щодо яких були складені протоколи про порушення бюджетного законодавства або було застосовано призупинення операцій із бюджетними коштами внаслідок порушень організації бюджетного процесу у процесі подання кошторисів, у разі недотримання порядків відкриття (закриття) рахунків, подання фінансової звітності та в інших випадках порушення норм бюджетного законодавства.

Висновки з проведеного дослідження. Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що за допомогою застосування системного підходу для

дослідження державного фінансового контролю бюджетного процесу на місцевому рівні стає можливим сформулювати його визначення відповідно до засад загальної теорії систем. Вплив факторів зовнішнього впливу на систему державного фінансового контролю бюджетного процесу на місцевому рівні викликає необхідність постійного перегляду переліку об'єктів контролю з погляду пріоритетності та трансформації змістовності контрольних заходів відповідно до сучасних умов функціонування місцевих бюджетів. Практична реалізація основних векторів формування позитивних резонанс-ефектів у межах досліджуваної системи цілком можлива. Треба лише створити для цього відповідні умови: виключити дублювання функцій суб'єктами контролю; забезпечити синхронність заходів окремих суб'єктів контролю в контексті здійснення ними контрольних функцій та їхню багатовекторність; досягти високого рівня адекватності змін компонентів системи відповідно до посилення загроз внаслідок трансформації зовнішнього середовища.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. А.Н. Скиба, «Резонанс-эффекты в экономике: формирование системно-синергетического подхода». Труды ИСА РАН. 2011. №3 (61). С. 65–75
2. Бертуланфи Л. Общая теория систем – обзор проблем и результатов. Системные исследования. М.: Наука, 1976.
3. Волков В.Н. Теория систем и методы системного анализа в управлении и связи. М.: Радио и связь, 1983.
4. Н. Виговська, О. Стеблянка, «Державний фінансовий контроль у системі регулювання земельних відносин». Галицький економічний вісник. 2012. № 4(37). С. 104–111.

5. Владімірова Н.П., «Сутність державного фінансового контролю», Сучасні проблеми фінансового моніторингу: Збірник матеріалів IV Всеукраїнської науково-практичної конференції (10 квітня 2015 р.). Харків: ХНЕУ ім. С. Кузнеця, ТО Ексклюзив. 2015. С. 40–44.

6. В.Ф. Піхоцький, Система державного фінансового контролю в Україні: концептуальні засади теорії та практики: монографія. Львів: Видавництво НУ «Львівська політехніка», 2014. 336 с.

7. O.N. Savastieieva, V.V. Butenko, T.O. Zhuravlova, Fic Daniel, «Analysis of basic conditions for implementation of decentralization reform in Ukraine and Poland», Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики: зб. Наук. праць. Харків: ХІУБС, 2019. Вип. 29. Том 2. С. 403–411.

REFERENCES:

1. Skiba A.N. (2011) Rezonans-effekty v ekonomike: formirovanie sistemno-sinergeticheskogo podhoda [Resonance effects in the economy: the formation of a system-synergetic approach]. Trudy ISA RAN, no. 3(61), pp. С. 65–75. (in Russian)

2. Bertalanfi L. (1976) Obschaya teoriya sistem – obzor problem i rezultatov. Sistemnyie issledovaniya. [General systems theory – an overview of problems and results. Systemic research.] Moscow: Nauka. (in Russian)

3. Volkov V.N. (1983) Teoriya sistem i metodyi sistemnogo analiza v upravlenii i svyazi [Theory of systems and methods of system analysis in management and communication]. Moscow: Radio i svyaz. (in Russian)

4. Vyhovska N., Steblianko O. (2012), Derzhavnyi finansovyi kontrol u systemi rehuliuвання zemelnykh vidnosyn [State financial control in the system of regulation of land relations]. Halytskyi ekonomichnyi visnyk. no. 4(37), pp. 104–111. (in Ukrainian)

5. Vladimirova N.P. (2015) Sutnist derzhavnoho finansovoho kontroliu [The essence of state financial control]. Suchasni problemy finansovoho monitorynhu: Zbirnyk materialiv IV Vseukrainskoi naukovo-praktychnoi konferentsii (Kharkiv, April, 10). Kharkiv: KhNEU im. S. Kuznetsia, pp. 40–44. (in Ukrainian)

6. Pikhotskyi V.F. (2015) Systema derzhavnoho finansovoho kontroliu v Ukraini: kontseptualni zasady teorii ta praktyky [Public Financial Control System in Ukraine: Conceptual Foundations of Theory and Practice]. Lviv: Vydavnytstvo NU «Lvivska politekhnik», 336 p. (in Ukrainian)

7. Savastieieva O.N., Butenko V.V., Zhuravlova T.O., Fic Daniel (2019) Analysis of basic conditions for implementation of decentralization reform in Ukraine and Poland. Finansovo-kredytna diialnist: problemy teorii ta praktyky: zb. nauk.prats, vol. 2, no. 29, pp. 403–411. (in English)