

## СТРАТЕГІЧНІ ОРІЄНТИРИ ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ У СФЕРІ КОНТРОЛЮ ДЕРЖАВНИХ ВИДАТКІВ

М. Крупка, М. Лабунець, Н. Паламар

*Львівський національний університет імені Івана Франка  
79008 м. Львів, просп. Свободи, 18*

*У статті розглянуто проблему оцінювання ризиків нецільового використання коштів державного та місцевих бюджетів України. Досліджено взаємозв'язок тіньової економіки та розподілу фінансових ресурсів держави. Узагальнено теоретичні аспекти бюджетного моніторингу як важливого процесу контролю за видатками держави. Наведено принципи та методи реалізації бюджетного контролю. Також запропоновані шляхи оптимізації та вдосконалення системи бюджетного моніторингу через розширення кола стратегічних орієнтирів оцінки та аналізу економічних наслідків державних видатків. Обґрунтовано, що бюджетний моніторинг може бути як джерелом інформації для Державної служби фінансового моніторингу України, так і сферою використання аналітичних продуктів, які готуються цією службою, зокрема, й у формі Звіту про проведення Національної оцінки ризиків у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму.*

**Ключові слова:** державний бюджет, ризик, правопорушення, фінансовий моніторинг, бюджетний моніторинг, видатки бюджету, державний борг.

**Вступ.** Однією з найважливіших складових управління виконанням державного бюджету є систематичний моніторинг даного процесу. Йдеться не тільки про спостереження за тим, скільки коштів надійшло і на що їх було використано, але й про певну підсистему інформаційно-аналітичної роботи, яка буде основою управління ризиками розподілу ресурсів держави. Такий аналіз має включати в себе розрахунок показників ефективності, раціональності використання коштів, повноти надходження сум до місцевих бюджетів і виявляти резерви наповнення бюджету.

Сфера бюджетних відносин є генератором значних правопорушень, які є важливим фактором тінізації національної економіки України. Тому ця сфера заслуговує особливої уваги в процесі Національної оцінки ризиків нелегальних фінансових операцій, звіт про проведення якої публікується кожних три роки згідно Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення».

Велика кількість правопорушень у бюджетному процесі відбуваються, серед іншого, і через недостатнє обґрунтування виявлення сфер підвищеного ризику в

розподілі та перерозподілі державних коштів. З огляду на це, актуальною проблемою, що потребує подальшого дослідження і вирішення, є питання вдосконалення інструментарію фінансового контролю та моніторингу за використанням коштів бюджетів як з боку держави, так і з боку громадськості.

**Постановка завдання.** Метою дослідження є удосконалення стратегічних орієнтирів Національної оцінки ризиків нелегальних фінансових операцій як передумови підвищення ефективності фінансового моніторингу операцій, що стосуються видатків державного та місцевих бюджетів.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Дослідженням різних аспектів проблеми фінансового моніторингу державних видатків займалися багато вітчизняних науковців-економістів, а саме: Глущенко О.О., Демчишак Н.Б., Кульчицький М.І., Підхонний О.М., Піхоцький В.Ф. та інші. Проте рівень розроблення проблематики контролю за використанням бюджетних коштів в Україні в частині запобігання їх нецільовому використанню ще не досить високий і часто має поверхневий характер. Можна виділити відсутність чітко окреслених шляхів вирішення системних проблем бюджетного контролю, які склалися на сучасному етапі розвитку бюджетних відносин через недосконалість законодавчої бази організації контрольної діяльності та неефективність механізму застосування інструментарію моніторингу видатків державного бюджету.

**Результати.** У сфері управління бюджетним процесом оперують поняттям «бюджетний моніторинг», яке посідає особливе місце в системі соціально-економічного моніторингу. Бюджетний моніторинг є специфічною складовою макроекономічного моніторингу. Його мета – забезпечити постійні спостереження та аналіз формування й реалізації бюджетної політики, оцінку практичної дієвості бюджетної системи на основі бюджетного обліку й бюджетної статистики з метою з'ясування її системних вад та подальшої розробки проекту державного бюджету, орієнтованого на проблеми фінансової безпеки, а також формування адекватних умов його виконання в майбутньому.

Результати бюджетного моніторингу у вигляді аналітичних статей, коментарів, таблиць закріплюються в Бюджетному і податковому огляді. Узагальнену схему проведення бюджетного моніторингу наведено на рис. 1.

Бюджетний моніторинг є різновидом державного фінансового контролю, що здійснюється в бюджетному процесі та спрямований на забезпечення законності, достовірності, економічної ефективності функціонування учасників бюджетного процесу. Водночас «бюджетний контроль» за своєю сутністю є системою заходів центральних державних органів та органів місцевого самоврядування, спрямованих на забезпечення законності дій учасників бюджетного процесу під час складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджетів і звітування про їх виконання з використанням специфічних форм і методів їх організації.

Бюджетний моніторинг спрямований на ефективне й результативне управління бюджетними коштами і повинен забезпечувати:

- оцінку управління ними (включаючи проведення державного фінансового аудиту);
- правильність ведення бухгалтерського обліку та достовірність фінансової і бюджетної звітності;
- досягнення економії бюджетних коштів, їх цільового використання, ефективності та результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів шляхом прийняття обґрунтованих управлінських рішень;

- проведення аналізу й оцінки стану фінансової і господарської діяльності розпорядників бюджетних коштів;
- запобігання порушенням бюджетного законодавства та забезпечення інтересів держави у процесі управління об'єктами державної власності;
- обґрунтованість планування надходжень і витрат бюджету [2].

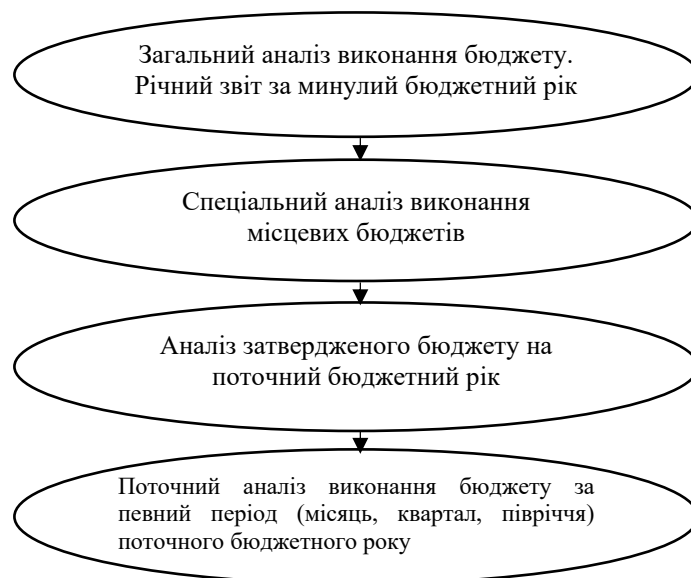
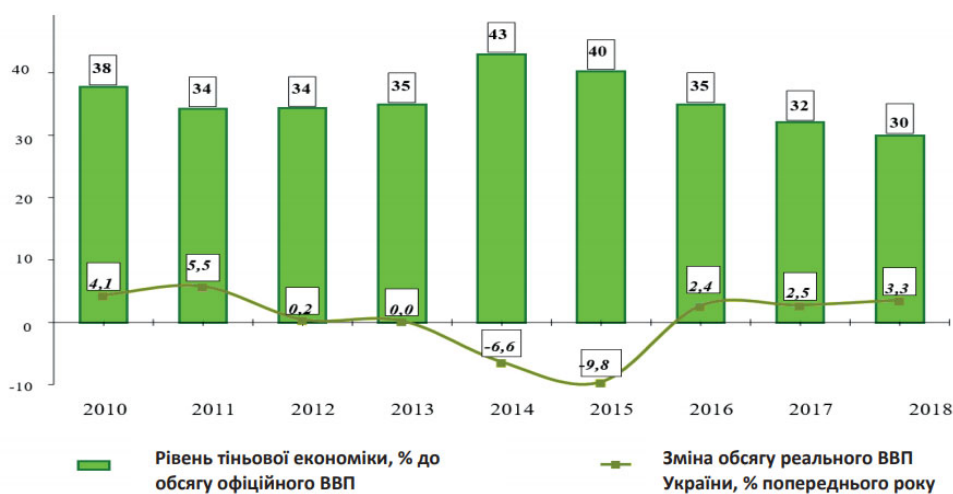


Рис. 1. Умовна схема проведення бюджетного моніторингу

Відповідно, бюджетний моніторинг може бути як джерелом інформації для Державної служби фінансового моніторингу України, так і сферою використання аналітичних продуктів, які готуються цією службою, зокрема, й у формі Звіту про проведення Національної оцінки ризиків у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму.

Моніторинг передбачає постійне спостереження за процесом виконання програм, а також їх оцінку на різних етапах бюджетного процесу. Показники виконання дають змогу оцінити соціально вагомий ефект від виконання програми, який є головною метою реалізації бюджетної програми. На основі отриманої інформації оцінюється економічний ефект і результативність програми та приймаються належні адміністративні рішення. Застосування моніторингу при проведенні контролю за витрачанням коштів державного бюджету вже стало звичним процесом. Своєчасно отримана обґрунтована аналітична інформація є необхідною умовою підвищення оперативності регулювання процесу виконання бюджету, зокрема прийняття рішення про внесення змін або корегувань у програму чи стратегію її виконання, про обсяги асигнувань або перерозподіл коштів у межах програми, про продовження чи припинення програми.

Є підстави стверджувати, що розподіл коштів державою має вплив на тінізацію економіки України. За останні роки згідно з офіційними даними рівень тіньової економіки має спадну динаміку (рис. 2).



**Рис. 2. Інтегральний показник рівня тіньової економіки в Україні (у % від обсягу офіційного ВВП) і темпи приросту/зниження рівня реального ВВП (у % до відповідного періоду попереднього року) [1]**

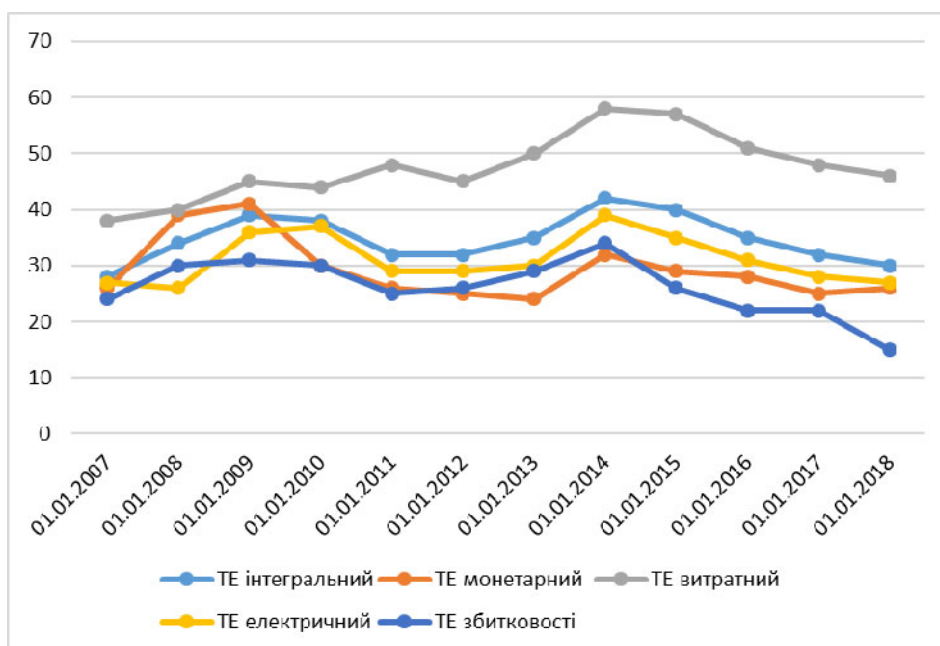
Альтернативні (неурядові) дослідження тінізації економіки України, свідчать про вищі її рівні. Так, експерти Інституту соціально-економічної трансформації (далі Інститут) стверджують, що, на відміну від інших країн, структура тіньової економіки в Україні не сконцентрована у сфері незареєстрованого підприємництва або дрібних послуг та торгівлі. Найбільші схеми ухилення від податків застосовуються в Україні великими підприємствами, які домінують у своїх галузях і, зазвичай, мають політичний захист та імунітет від контролю фіскальних і правоохоронних органів. На основі статистичних даних державних органів експерти Інституту проаналізували 8 найпопулярніших схем уникнення оподаткування в Україні, які призводять до загальних втрат бюджету у більш ніж 180 млрд UAH [1].

Рівень «тіньової» економіки розраховують різними методами. Тому цей показник може різнитись залежно від організації, яка його розраховує. Як бачимо з рис. 3, усі методи, якими здійснюють оцінку рівня тіньової економіки, показали зменшення її рівня протягом останніх років.

Тенденція до скорочення обсягів тіньової економіки обумовлена наступними факторами: зростанням обсягів продажу населенню споживчих товарів у легальному секторі над темпами зростання скорегованих грошових витрат населення на придбання споживчих товарів; скороченням обсягу внутрішнього споживання електроенергії, за вирахуванням споживання на комунально-побутові потреби; відносною стабілізацією ситуації на валютному ринку.

Згідно з отриманими результатами, рівень тіньової економіки в Україні за різними методами показує однакову динаміку. Є певні розбіжності, що переважно проявляються у значному перевищенні рівня тіньової економіки за витратним методом порівняно з іншими. Загалом рівень тіньової економіки в Україні коливається від 26% до 58% залежно від методу його розрахунку. Така розбіжність оцінок рівня тіньової економіки за різними методами вказує на те, що кожен метод розрахунку охоплює певну сферу національної економіки. Звісно, за таких розбіжностей,

показники тінзації економіки не можуть слугувати мірилом і переконливим аргументом ефективності принципових змін у системі державного регулювання з метою обмеження даного явища та негативних наслідків його функціонування.



**Рис. 3. Динаміка рівня тіньової економіки за окремими методами, % від обсягу офіційного ВВП, 2007-2018рр.**

*Побудовано авторами за даними Міністерства економічного розвитку, торгівлі та сільського господарства та Державної служби статистики України*

За допомогою кореляційного аналізу на основі показника Фехнера були досліджені взаємозв'язки офіційного курсу гривні до долара США, рівня тіньової економіки, рівня інфляції, обсягів міжбюджетних трансфертів та обсягів державного зовнішнього боргу (табл. 1).

У таблиці 2 наведено проміжні дані, що використовуються для розрахунку коефіцієнтів кореляції Фехнера.

Видатки бюджету на державному рівні, що стосуються великих і складних програм, набагато важче контролювати, ніж видатки на нижчих рівнях, які стосуються невеликих та очевидних статей витрат, що можуть порівняно легко контролюватись місцевою громадськістю. З таких позицій цікавим є взаємозв'язок рівня тіньової економіки та обсягів міжбюджетних трансфертів. За аналізований період було виявлено залежність між рівнем тіньової економіки та обсягами міжбюджетних трансфертів. Коефіцієнт кореляції Фехнера становить - 0,27, що свідчить про обернену залежність між обсягами міжбюджетних трансфертів та рівнем тіньової економіки (рис. 3).

Таблиця 1

**Макроекономічні показники, що впливають на рівень тіньової економіки**

Рік	Рівень ТЕ, %	Офіційний курс гривні до долара США (за 100 од.), грн	Індекс споживчих цін, %	Міжбюджетні трансферти, млн. грн.	Державний зовнішній борг, млрд. грн.	Трансферти до місцевих бюджетів, скориговані на інфляцію, млн. грн.	Державний зовнішній борг, скоригований на інфляцію, млрд. грн.	Зміни трансфертів до місцевих бюджетів, скоригованих на інфляцію, млн. грн.	Зміни державного зовнішнього боргу, скоригованого на інфляцію, млрд. грн.	Зміни офіційного курсу гривні до долара США (за 100 од.), грн
2007	28,8	505	116,6	44655,9	53488	44655,9	53488			
2008	31,1	770,00	122,3	59112,70	86023	48334,18	70337,69	3678,278	16849,69	265
2009	39	800,12	112,3	62180,10	135926	45273,62	98968,35	-3060,56	28630,65	30,12
2010	38	794,00	109,1	77766,20	181813	51899,11	121337,2	6625,492	22368,85	-6,12
2011	34	798,97	104,6	94875,00	195806	60532,57	124929	8633,463	3591,824	4,97
2012	34	799,30	99,8	124459,60	208919	79567,41	133562,6	19034,83	8633,54	0,33
2013	35	799,30	100,5	115848,3	223016	73693,71	141865,5	-5873,7	8302,928	0
2014	43	1615,78	124,9	130600,7	486027	66515,65	247536,2	-7178,06	105670,7	816,48
2015	40	2515,18	143,3	173980	826270	61834,58	293666,3	-4681,06	46130,1	899,4
2016	35	2711,90	112,4	195395,3	980185	61784,55	309937,3	-50,0296	16271,02	196,72
2017	32	2801,61	113,7	272602,9	1080310	75811,63	300437,2	14027,07	-9500,09	89,71
2018	30	2815,00	109,8	298939,7	1397217	75715,81	353888,8	-95,8123	53451,61	13,39
Середнє значення (2008-2018 рр.)	35,6	1565,6	113,9	145978,2	527410,2	63723,9	199678,7	2823,6	27309,2	210

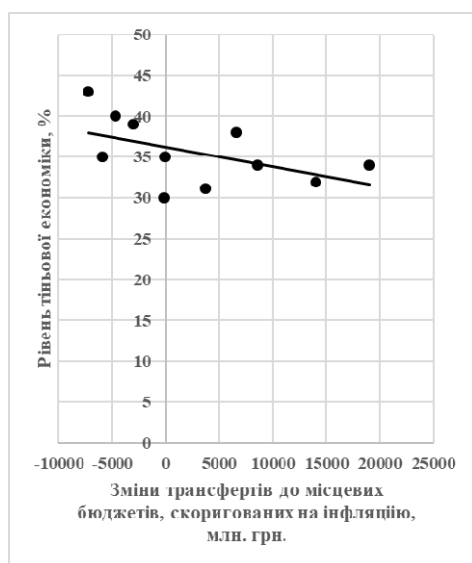
Побудовано авторами за даними Міністерства фінансів України та Державної служби статистики України

Таблиця 3

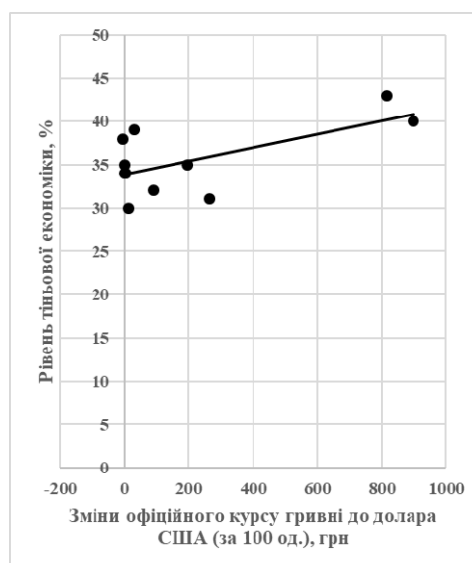
**Знаки відхилень від середніх значень макроекономічних показників, що впливають на рівень тіньової економіки**

Рік	Рівень тіньової економіки, %	Офіційний курс гривні до долара США (за 100 од.), грн	Індекс споживчих цін, %	Міжбюджетні трансферти, млн. грн.	Державний зовнішній борг, млрд. грн.	Трансферти до місцевих бюджетів, скориговані на інфляцію, млн. грн.	Державний зовнішній борг, скоригований на інфляцію, млрд. грн.	Зміни трансфертів до місцевих бюджетів, скоригованих на інфляцію, млн. грн.	Зміни державного зовнішнього боргу, скоригованого на інфляцію, млрд. грн.	Зміни офіційного курсу гривні до долара США (за 100 од.), грн
2008	-1	-1	1	-1	-1	-1	-1	1	-1	1
2009	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	1	-1
2010	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	1	-1	-1
2011	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	1	-1	-1
2012	-1	-1	-1	-1	-1	1	-1	1	-1	-1
2013	-1	-1	-1	-1	-1	1	-1	-1	-1	-1
2014	1	1	1	-1	-1	1	1	-1	1	1
2015	1	1	1	1	1	-1	1	-1	1	1
2016	-1	1	-1	1	1	-1	1	-1	-1	-1
2017	-1	1	-1	1	1	1	1	1	-1	-1
2018	-1	1	-1	1	1	1	1	-1	1	-1

Побудовано авторами за даними Міністерства фінансів України та Державної служби статистики України

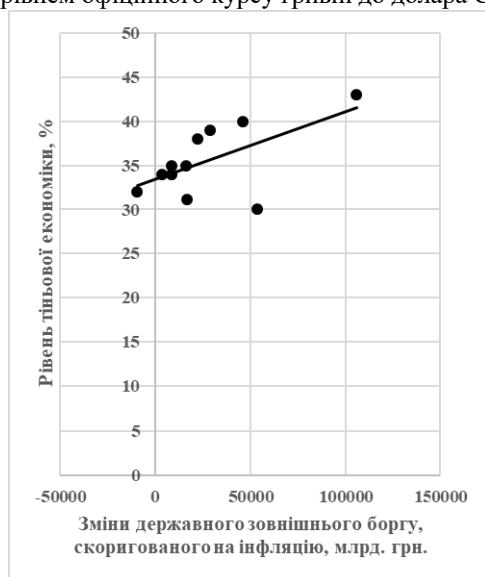


**Рис. 3.** Залежність зміни рівня тіньової економіки від зміни обсягів міжбюджетних трансфертів



**Рис. 4.** Залежність зміни рівня тіньової економіки України від офіційного курсу гривні до долара США

На рівень тіньової економіки має значний вплив офіційний курс гривні до долара США (з коефіцієнтом кореляції Фехнера 0,45), тобто існує пряма залежність між рівнем офіційного курсу гривні до долара США та рівнем тіньової економіки (рис. 4).



**Рис. 5.** Залежність рівня тіньової економіки від змін рівня зовнішнього державного боргу

Поясненням цього може бути спрямування до тіньового сектору значних обсягів рефінансування НБУ, яке надається комерційним банкам України в періоди валютних криз.

Ще одним фінансовим чинником тінізації економіки може бути нецільовий характер використання бюджетних коштів. Було виявлено тісну пряму залежність між рівнем тіньової економіки та зміною державного боргу, скоригованого на інфляцію. Коефіцієнт кореляції Фехнера між цими показниками становить 0,64 (рис. 5).

Прямий зв'язок приростів зовнішнього державного боргу України та рівня тінізації її економіки свідчить про значне зростання ризику зловживань у сфері розподілу бюджетних коштів, коли їх обсяг збільшується внаслідок запозичень.

**Висновки.** Для детальнішого визначення основних індикаторів та чинників, що впливають на видатки державного бюджету, а також напрямів та можливостей покращення моніторингу у системі контролю державних видатків в перспективі можемо використати метод комітетів, який передбачає спільне використання різних індикаторів певної проблеми, наприклад, різних показників обсягів тіньової економіки. Цей метод може посприяти у вирішенні проблем управління ризиками та ресурсами у фінансовому секторі, покращуючи якісь класифікації операцій за рівнем ризику, оскільки таким методом можна досліджувати лінійні і нелінійні зв'язки змінних [6].

Проаналізувавши основні фактори, що впливають на рівень тіньової економіки, можемо визначити показники, що впливають на нього обернено, наприклад, обсяг міжбюджетних трансфертів, та показники, що корелюють з ним прямо, а саме: зміна офіційного курсу гривні до долара США, прирости зовнішнього державного боргу. На нашу думку, застосування відповідних орієнтирів допоможе виявити сфери високого та низького ризиків нелегальних фінансових операцій у бюджетній системі України.

1. Звіт про проведення національної оцінки ризиків у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму [Електронний ресурс]. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://finmonitoring.in.ua/NRA2019.pdf>.
2. Методичні рекомендації щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм, затв. Наказом Міністерства фінансів України від 17.05.2011 № 608 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
4. Офіційний сайт Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.me.gov.ua/?lang=uk-UA>.
5. Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://www.mof.gov.ua/uk>.
6. Чернавин Ф. П. Применение методов комитетов для решения задач классификации [Електронний ресурс] / Ф. П. Чернавин – Режим доступу до ресурсу: [http://elar.ufru.ru/bitstream/10995/60868/1/978-5-8295-0582-0\\_2018\\_43.pdf](http://elar.ufru.ru/bitstream/10995/60868/1/978-5-8295-0582-0_2018_43.pdf).

#### References

1. Zvit pro provedennya natsionalnoyi otsinky ryzykiv u sferi zapobihannya ta protydiy lehalizatsiyi (vidmyvannyu) dokhodiv, oderzhanykh zlochynnym shlyakhom, ta finansuvannyu teroryzmu [Report on conducting a national risk assessment in the area of prevention and counteraction to the legalization (laundering) of proceeds of crime and terrorist financing]. (2019). *finmonitoring.in.ua*. Retrieved from <https://finmonitoring.in.ua/NRA2019.pdf> [in Ukrainian].
2. Metodychni rekomendatsiyi shchodo zdiysnennya otsinky efektyvnosti byudzhetnykh prohram, zatv. Nakazom Ministerstva finansiv Ukrayiny vid 17.05.2011 № 608 [Methodological recommendations for carrying out the evaluation of the effectiveness of budget programs, approved. Order No. 608 of the Ministry of Finance of Ukraine dated May 17, 2011]. (2011, May 17). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/en/v0608201-11/print> [in Ukrainian].
3. Ofitsiynyy sayt Derzhavnoyi sluzhby statystyky Ukrayiny [Official site of the State Statistics Service of Ukraine]. *www.ukrstat.gov.ua*. Retrieved from <http://www.ukrstat.gov.ua/> [in Ukrainian].



4. Ofitsynny sayt Ministerstva rozvytku ekonomiky, torhivli ta silskoho hospodarstva Ukrainy [Official site of the Ministry of Economic Development, Trade and Agriculture of Ukraine]. [www.me.gov.ua](http://www.me.gov.ua). Retrieved from <http://www.me.gov.ua/?lang=uk-UA> [in Ukrainian].
5. Ofitsynny sayt Ministerstva finansiv Ukrainy [Official site of the Ministry of Finance of Ukraine]. [www.mof.gov.ua](http://www.mof.gov.ua). Retrieved from <https://www.mof.gov.ua/uk> [in Ukrainian].
6. Chernavin, F. P. (2018). Primeneniye metodov komitetov dlya resheniya zadach klasifikatsii [Application of committee methods for solving classification problems]. *elar.urfu.ru*. Retrieved from [http://elar.urfu.ru/bitstream/10995/60868/1/978-5-8295-0582-0\\_2018\\_43.pdf](http://elar.urfu.ru/bitstream/10995/60868/1/978-5-8295-0582-0_2018_43.pdf) [in Russian].

## FINANCIAL MONITORING STRATEGIC ORIENTATIONS IN THE FIELD OF GOVERNMENT EXPENDITURE

**M. Krupka, M. Labunets, N. Palamar**

*Ivan Franko National University in Lviv,  
Svobody Ave., 18. UA-79008 Lviv, Ukraine*

The article deals with problem of assessing the risks of money misuse of state and local budgets of Ukraine. It is investigated the relationship of the shadow economy to the distribution of financial resources of the state. Theoretical aspects of budgetary monitoring as the main tool of control over expenses are substantiated. The principles and methods of budgetary control are presented. Ways to optimize and improve the budget monitoring system by extending approaches and methods for evaluating and analyzing the implementation of budget programs are also proposed.

In the area of budget process management, there is operation on the concept of "budget monitoring", which occupies a special place in the system of socio-economic monitoring. Budget monitoring is a specific component of macroeconomic monitoring. Its purpose is to provide continuous observation and analysis of budget policy formulation and implementation, assessment of the practical effectiveness of the budget system on the basis of budget accounting and budget statistics in order to find out its subjective defects and further develop the optimal draft state budget.

The sphere of budgetary relations is a generator of significant offenses, which is an important factor in the shadowing of the national economy of Ukraine. Therefore, this area deserves special attention in the process of the National Risk Assessment of Illegal Financial Transactions, which is published every three years.

State-level budget expenditures for large and complex programs are much more difficult to control than lower-level expenditures for small and obvious spending items that can be relatively easily controlled by the local public.

There is a direct correlation between changes in the official hryvnia exchange rate against the US dollar and the level of the shadow economy. Explanation of this may be the directing to the shadow sector of large volumes of NBU refinancing, which is provided to the commercial banks of Ukraine in times of currency crises.

Another financial factor in shadowing the economy may be the inappropriate use of budgetary resources. A close direct correlation is found between the level of the shadow economy and the inflation-adjusted government debt. The direct correlation between the growth of Ukraine's external public debt and the level of shadowing of its economy indicates a significant increase in the risk of misuse in the area of budgetary allocations if their volume increases as a result of borrowing.

**Keywords:** state budget, risk, offense, financial monitoring, budget monitoring, budget expenditures, public debt.