

**І. В. Басанцов, д-р екон. наук, проф.,
Сумський державний університет**

СТВОРЕННЯ СИСТЕМИ ПРЕДСТАВНИЦЬКОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

У статті в ракурсі ретроспективи проаналізовано створення інститутів державного фінансового контролю. На основі цього проведено дослідження та зроблено відповідні висновки, а також запропоновано формування незалежної від виконавчої влади системи представницького (народного) контролю в Україні, яка відповідатиме міжнародним стандартам та принципам демократичних суспільств.

Ключові слова: державний фінансовий контроль, система представницького (народного) контролю, ефективність контролю, вищий орган державного фінансового контролю, суспільні кошти, зовнішній та внутрішній контроль, концепція системи представницького контролю.

Постановка проблеми. Становлення Української державності відбувалося в надзвичайно складних внутрішньополітичних і зовнішньополітичних умовах. Тому непростим і водночас кардинальним моментом у політиці Гетьмана України Богдана Хмельницького стала Переяславська рада 8 січня 1654 року. Ця подія принципово вплинула на всю подальшу історію українського народу і Європи в цілому. Безпосередніми наслідками Переяславської угоди для України стало утвердження Української козацької держави як автономії Російської імперії.

Саме у той час Російська імперія вибудовувала стійку вертикаль влади з власною системою контролю. У 1656 р. цар Олексій Михайлович Романов заснував Рахунковий наказ. Це було створення першого прообразу державного контролюючого органу [3]. Керівництво цим органом російський самодержець довірив своєму тестю – боярину Милославському, який одночасно розпоряджався і казною Російської імперії. Висловлюючись сучасною термінологією, прем'єр-міністру довірили контролювати самого себе. Це ж безумовно було “золоте дно”! Природно, що ця справа за такою моделлю контролювання закінчилася хаосом державних фінансів, який, як ми знаємо з історії, завершився народним повстанням, відомим як “мідний бунт”. Біда була у тому, що керівник царського контролюючого органу ніким не обирався, не додержувався принципу контролювання ефективності народних коштів, а суто обслуговував інтереси царського двору.

Яка ж на сьогодні система державного фінансового контролю в Україні?

Пріоритетна роль у здійсненні державного фінансового контролю закріплена за урядом через Державну фінансову інспекцію (колишня Державна контрольно-ревізійна служба). Ця служба має достатньо потужний апарат, розгалужену систему у всіх областях, містах та районах нашої держави і налічує близько 7 тис. державних контролерів.

Знаходячись у системі виконавчої влади, більше того, формуючись Кабінетом Міністрів України та координуючи свої дії з Міністерством фінансів, Державна фінансова інспекція мала б виконувати функції лише внутрішнього контролю, попереджаючи та припиняючи фінансові порушення у роботі діючої системи виконавчої влади. При цьому ця служба перебирає на себе всі функції зовнішнього незалежного державного аудиту, часто виступаючи контролером та експертом ефективності роботи попередніх урядів (своїх опонентів), що не притаманно жодній цивілізованій країні.

За такого підходу знову виникають ті ж самі “цареві граблі”, що й 355 років тому, коли влада фактично замикає на собі функції казначея (Мінфін) і контролера (Державна фінансова інспекція), що у свою чергу не сприяє підвищенню прозорості бюджетного процесу і ефективності розподілу та використання народних коштів. Більш того, така модель чиновницького контролювання народних коштів породжує численні корупційні схеми та марнотратство на найвищому рівні.

У зв'язку із зазначеною моделлю фінансового контролю на сьогодні існують серйозні проблеми з ефективним державним фінансовим контролем і на регіональному рівні, де взагалі відсутня система представницького (народного) контролю. Цільове та ефективне використання державних коштів, коштів місцевих бюджетів практично контролюється на місцях ще не перейменованими контрольно-ревізійними управліннями, які належать до тієї ж системи виконавчої влади із чіткою вертикаллю адміністративного керівництва. При цьому керівництво вищезгаданих управлінь не обирається, а призначається за принципом “зручності” спільної діяльності в регіоні.

Аргументуючи важливість назрілої проблеми, зазначимо, що всі регіональні (обласні) контрольно-ревізійні управління в Україні очолюють керівники, які без попередніх співбесід та письмового погодження з головами відповідних обласних державних адміністрацій (губернаторами) не мають права приступати до виконання своїх обов'язків. Тож і виходить, що головні розпорядники бюджетних коштів у регіоні, тобто губернатори, згідно зі ст. 21, 22 Бюджетного Кодексу України, самі собі погоджують і відповідно де-факто обирають головних регіональних контролерів [2]. Безумовно, за таких методів “контролювання” та “призначення” головних контролерів про принципівість та ефективність контролю в регіоні годі й говорити.

Підкреслимо, що на сьогодні Україна ледь не єдина країна в Європі, де на регіональному рівні не існує незалежного представницького (народного) контролю за виконавчою владою щодо ефективності її роботи.

З огляду на вищенаведене, виникає запитання: чи можливий взагалі контроль суспільства за діями бюрократії?

Відповідь однозначна – так. Ще у Радянському Союзі існував народний контроль, який був уведений в дію Законом СРСР “Про народний контроль в СРСР” від 30 листопада 1979 р. (припинив свою дію у 1991 р.).

Тож процитуємо окремі положення цього Закону.

Преамбула. “У Радянській державі, яка виражає волю та інтереси усього народу, право контролю належить самому народу як єдиному господарю своєї держави”.

Ст. 1. “Народний контроль в СРСР – об’єднання державного та суспільного контролю. Народний контроль здійснюється органами народного контролю, які утворюються радами народних депутатів або шляхом обрання трудовими колективами. До складу комітетів народного контролю входять представники державних органів та громадських організацій, робітники, селяни, службовці, діячі науки і культури, робітники засобів масової інформації, керівники та активісти органів народного контролю”.

Ст. 6. “Органи народного контролю працюють на основі колективності, що виражається у широкому залученні робітників до контролю, колегіальному обговоренні результатів перевірок” [3].

Зазначимо, що з розпадом СРСР в Україні втратили свою чинність багато достатньо прогресивних та демократичних на той час законів, у тому числі Закон “Про народний контроль”.

До речі, перше, що зробили “новоспечені” Президенти України і Росії, – це ліквідували органи народного контролю. Для чого це було зроблено напередодні тотальної приватизації? Сподіваємося, не важко здогадатися.

Для співставлення процитуємо ст. 5 Конституції України, в якій також зазначено: *“носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ”*.

Тут логічно виникають питання: якщо за народом на сьогодні немає чітко організованих на державному рівні функцій контролю, то як же він може бути джерелом влади? І як можна управляти державою, не маючи фактично ані владних, ані контрольних повноважень?

Таким чином, на сьогодні перед Україною постає нагальна проблема – створення народної, незалежної від виконавчої влади системи державного фінансового контролю за цільовим та ефективним використання суспільних коштів.

Виклад основного матеріалу. Групою вчених вже розроблена концепція і окреслені основні принципи системи народного (представницького) контролю з її Вищим органом, зокрема й на регіональному рівні. Для скептично налаштованих опонентів зазначу, що це не створення додаткового контролюючого органу, а дійсна оптимізація та модернізація існуючих.

За цією концепцією *представницький Вищий орган системи державного фінансового контролю повинен бути законодавчо унормований із внесенням змін до Конституції та відповідних законів і створений на базі Рахункової палати України з трансформованими функціями за регіонами, розширеними повноваженнями та із залученням висококваліфікованих спеціалістів з інших контролюючих органів.* Вищий орган державного фінансового контролю має отримати такий статус не тому, що він буде головним або з більшими владними повноваженнями, а тому, що знаходитиметься над системою внутрішнього контролю як у системі виконавчої влади, так і в банківській системі. Назва ж Вищого органу після його створення (модернізації Рахункової палати) може залишатися незмінною – Рахункова палата або Державний комітет контролю.

Щодо державної фінансової інспекції, то після проведення Президентом адміністративної реформи, зокрема і в контрольній сфері, її штат має бути переглянутий та оптимізований до сучасних вимог економіки, враховуючи те, що інспекція за завданням виконавчої влади має виконувати лише функції внутрішнього контролера.

Вищий орган державного фінансового контролю України повинен бути колегіальним органом, керівні посадовці (члени колегії) – підзвітні громадськості через засоби масової інформації та Верховній Раді України – на її засіданнях. Посадовці територіальних (обласних) підрозділів підзвітні відповідним обласним радам, Вищому органу державного фінансового контролю та місцевій громадськості. Основними принципами, за якими пропонується формувати штат керівних посадових осіб (членів колегії) Вищого органу державного фінансового контролю та його територіальних підрозділів, є *принцип професійності* за кваліфікаційними вимогами та *принцип висування кандидатів обов'язково від усіх політичних партій (фракцій, блоків), що увійшли до відповідної ради, а також представників відповідних громадських об'єднань, які захищають права громадян, інтереси яких не представлено жодною партією (фракцією), в рівній кількості представників*. За моделі, коли контролюючий орган сформований з представників усіх політичних партій, питання політичної заангажованості контрольних дій зникає само собою.

Особливо потрібно підкреслити, що особи після затвердження їхніх кандидатур на керівні посади до Вищого органу державного фінансового контролю повинні скласти із себе всі політичні обов'язки та позбутися політичних симпатій і в період роботи керуватися виключно нормами чинного законодавства. Голова Вищого органу повинен обиратися шляхом таємного голосування членами колегії простою більшістю голосів і затверджуватися більшістю Верховної Ради України. Практично ця процедура подібна до процедури обрання голови Рахункової палати України, кандидатура якого затверджується Верховною Радою за поданням її голови. Запропонована нами процедура обрання голови Вищого органу є більш демократичною, адже, як стверджував давньогрецький філософ Аристотель, найкращого управлінця можуть обрати тільки фахові управлінці. Відтак обраний та затверджений голова Вищого органу державного фінансового контролю стає одночасно і головою колегії.

Враховуючи те, що зі стародавніх часів (князівських віче) Україна традиційно є парламентарною країною, а ментальність українців схильна до обговорення та дискутування при вирішенні проблем, Вищий орган державного фінансового контролю України має бути підпорядкований і підзвітний Верховній Раді України.

Провідні вчені, які займаються проблемою створення демократичної системи державного фінансового контролю в Україні на чолі з її Вищим органом, наділяють цей орган контролю особливим статусом. Особливість полягає у тому, що цей орган контролю за своєю суттю не є ні органом законодавчої, ні органом виконавчої влади. Тому вважаємо, що *постійна*

взаємодія Вищого органу контролю з Президентом була б доцільною і результативною. Реалізація пропозиції про наділення Президента правом надавати доручення Вищому органу контролю і вимагати від нього звітності створить додатковий елемент системи стримувань і противаг, що дозволить утримувати баланс інтересів між виконавчою та представницькою гілками влади.

Керівник регіонального Вищого органу контролю повинен обиратися за аналогічною процедурою обласними радами, погоджуватися і призначатися головою Вищого органу державного фінансового контролю, а після затвердження бути функціонально незалежним від місцевих органів влади, крім підзвітності. Аналогічна процедура обрання державних контролерів має здійснюватися на районних та муніципальних рівнях [6, с. 104–106].

Запропонована організаційно-функціональна побудова не суперечить як положенням Конституції України, так і принципам функціонування подібних Вищих органів контролю, які входять до Міжнародної організації вищих органів державного фінансового контролю (INTOSAI). Разом з тим вона відповідає демократичним принципам державного контролю і забезпечує нейтралітет та незалежність від владних та корпоративних інтересів і прерогатив, включаючи інтереси депутатських коаліцій. Звільнення посадових осіб Вищого органу державного фінансового контролю та його територіальних підрозділів необхідно здійснювати також через відповідні ради шляхом заслуховування звітів контролерів, обговорення питань, голосування, а у разі доцільності – відкликання з посад. Ця процедура має бути закріплена окремими правовими нормами, бути прозорою та обґрунтованою, щоб забезпечити певний ступінь особистої захищеності державного контролера.

Посадовці Вищого органу державного фінансового контролю, зокрема і на регіональному та місцевому рівні, повинні здійснювати: контрольну-ревізійну, експертно-аналітичну, консалтингову та інші види діяльності; загальне керівництво системою власних територіальних підрозділів контролю тощо. При цьому всі накази, розпорядження, рішення Вищого органу державного фінансового контролю, що стосуються організації фінансово-господарської діяльності підконтрольних об'єктів, повинні обов'язково виконуватися всіма установами, організаціями, фондами та іншими суб'єктами фінансово-господарської діяльності. Зауважимо, що акцент у діяльності Вищого органу державного фінансового контролю і його територіальних підрозділів повинен бути зміщений у бік організації та вдосконалення саме цілісної системи державного фінансового контролю, оскільки остання має контролювати єдину фінансову систему держави, що складається з бюджетів різних рівнів.

Отже, створення системи незалежного представницького контролю в регіонах через державний аудит відразу надасть чіткі відповіді на найгостріші питання сьогодення.

Висновки. Створення системи незалежного представницького контролю з її Вищим органом контролю та регіональними представництвами об'єктивно сприятиме розвитку контролю за подіями у державі, що на практиці буде стимулювати розширення каналів участі громадян в управлінні суспільними фінансами і національними ресурсами. Безумовно, це вимагає достатньо високого рівня розвитку громадянського суспільства та кардинально іншого рівня соціальної активності громадян. Саме для того, щоб захистити державу та її громадян як найвищу цінність, необхідно приступати до створення розгалуженої, включаючи регіони, системи представницького контролю, яка має гармонійно вибудувати контрольно-ревізійну діяльність в Україні у єдину внутрішньо збалансовану систему контролю.

Список літератури

1. Басанцов, І. В. Розвиток державного фінансового контролю в умовах ринкової економіки України [Текст] : дис. ... д-ра. екон. наук : спец. 08.00.08 / Басанцов Ігор Володимирович. – К. : Національний університет державної податкової служби України, 2008. – 382 с. – С. 333–363.
2. Бюджетний кодекс України [Текст] : Кодекс України від 21 червня 2001 р. № 2542-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 29. – 3 липня. – С. 1.
3. [Довідник з історії України](http://history.franko.lviv.ua/dovidnyk.htm) [Електронний ресурс]. – 2-ге вид. – К., 2001. – С. 56. – Режим доступу : <http://history.franko.lviv.ua/dovidnyk.htm>.
4. О народном контроле в СССР [Электронный ресурс] : Закон СССР от 30 ноября 1979 г. с изм. и доп., внесенными Указом Президиума ВС СССР от 01.04.1987 // Ведомости ВС СССР. – 1987. – № 14. – Ст. 180. – Режим доступа : <http://www.knukim-edu.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data02/tex13786.htm>.
5. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010–2011. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents>.
6. Про Рахункову палату [Текст] : Закон України від 11.07.96 № 315/96-ВР [із змінами, внесеними рішенням Конституційного Суду України від 23.12.97 № 7-зп] // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 1. – С. 23.
7. Симоненко В. К. Чому потрібна єдина державна система фінансово-економічного контролю [Текст] / В. К. Симоненко // Дзеркало тижня. – 25 квітня. – 2005. – № 15–16.

Summary

In the article the analysis of creation of institutes of state financial control is conducted in foreshortening of retrospective view. On the basis of it research is conducted and the proper conclusions are done, and also the model of forming of the independent (from executive power) representative (folk) checking system is offered in Ukraine which will answer international standards and principles of democratic societies.

Отримано 22.06.2011