

УДК: 336.76

Т.О. Пожар

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ПОБУДОВИ СТРУКТУРИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ НА ЗАСАДАХ «НОВІТНЬОГО ДЕРЖАВНОГО ВРЯДУВАННЯ»

У статті проаналізовано особливості побудови системи державного фінансового контролю у світовій практиці та в Україні, а також виділено основні ознаки та проблеми функціонування державного фінансового контролю в Україні, що дало змогу запропонувати організаційну структуру органів державного фінансового контролю в Україні.

The article analyzes the features of the system of state financial control in the world and in Ukraine, but also highlighted the main characteristics and problems of state financial control in Ukraine, allowing us to provide the organizational structure of state financial control in Ukraine.

Ключові слова: державний контроль, державний фінансовий контроль, концепція новітнього державного врядування, організаційна структура.

В умовах нестабільності ринкової системи господарювання та за домінантною ролі державних інституцій спостерігається переосмислення значення системи державного контролю. На сьогодні Президент, парламент і уряд країни потребують своєчасної і правдивої інформації, на основі якої приймаються ефективні нормативно-законодавчі та управлінські рішення. Важливими є рекомендації за результатами державного контролю, а не форми, методи та процедури контролю, які регламентуються тим чи іншим нормативним актом.

Погляди на значення і завдання державного фінансового контролю (ДФК) слід узгоджувати із місією ДФК, який є одночасно і однією із функцій управління, і формою управління фінансами. При цьому слід враховувати сучасні концепції та моделі як державного управління, так і організації державного контролю, зокрема ДФК. Отже, удосконалення фінансово-бюджетного механізму державного контролю в Україні неможливе без урахування сучасних концепцій новітнього державного врядування.

Проблемами ДФК, зокрема удосконаленням його організаційної структури та узгодження її з міжнародною практикою займаються вітчизняні науковці: М. Бариніна, І. Басанцов, Л. Дікань, Г. Дмитренко, Н. Дорош, В. Дудко, Д. Зима, В. Пігенко.

Більшість вчених наголошують на тому, що сучасна організаційна структура ДФК не дозволяє підтримувати належний рівень фінансово-бюджетної дисципліни, ефективно витрачання бюджетних коштів розпорядниками.

Метою статті є визначення основних поглядів та пропозицій щодо удосконалення організаційної структури органів ДФК в Україні.

Концепція новітнього державного врядування як концепція і модель державного управління в ринковому середовищі з'явилася у відповідь на кризові явища в державному управлінні, побудованому на принципах бюрократії, ієрархічної організації, централізації та адміністрування. Ця концепція та відповідні їй реформи переважно були стимульовані критикою витратного характеру політики держави загального добробуту і різким падінням довіри населення до державного управління. Вихід із кризи державно-адміністративного управління багато хто бачив у переосмисленні теорії державного управління на основі передумов менеджменту як управління бізнесом у ринковій економіці [7].

В основі даної концепції покладені положення, які передбачають орієнтацію на результати та ефективність діяльності системи державного управління, зміну організації управління та державного контролю із застосуванням сучасних інструментів і технологій менеджменту.

При новій організації управління необхідно переходити від оцінки ефективності процесу управління до оцінки ефективності результату управління, а отже, до скорочення витрат і до підвищення прибутковості державних організацій. Змінюється і оцінка відповідальності: повинен здійснитися перехід від контролю на вході організації, від оцінки бюрократичних процедур, правил і стандартів до кількісних заходів, що характеризує результат діяльності [7].

В основі побудови систем державного фінансового контролю у світовій практиці, що значною мірою обумовлюють їх ознаки і визначають форми контролю, виділяють дві концепції:

- державного внутрішнього фінансового контролю (PIFC);
- новітнього державного врядування (NGP) [5].

Обидві концепції передбачають базисну умову — «відповідальність керівника», «внутрішній контроль» та «внутрішній аудит». Особливою складовою частиною концепції державного внутрішнього фінансового контролю є гармонізація внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту на центральному рівні. За концепцією PIFC, що рекомендована Єврокомісією, внутрішній аудит має здійснюватися виключно децентралізованими підрозділами аудиту, що створені і функціонують у складі міністерств, інших центральних органів виконавчої влади чи органів центрального рівня, що фінансуються з державного бюджету.

Кількість компонентів новітнього державного врядування значно більша; тому ця концепція охоплює значно ширше коло пов'язаних із належним управлінням видів діяльності. Зокрема, новітній державний фінансовий контроль не обмежується лише урядовим рівнем (або, як це впливає з PIFC, внутрішніми стосовно до уряду видами діяльності — внутрішнім аудитом) і ґрунтується на зовнішньому аудиті, що здійснює сертифікацію рахунків держави (фінансовий аудит) та оцінку державної політики і програм (аудит адміністративної діяльності), та фінансових ревізіях як методу боротьби з фінансовими шахрайствами [1].

Відповідно, між концепціями існують суттєві відмінності щодо охоплюваних контролем рівнем державного управління, методами проведення контрольних заходів, ступеня гнучкості системи державного фінансового контролю, побудованої на основі тієї чи іншої концепції, та здатності системи державного контролю адаптуватися до вимог, що стоять перед нею.

Різноманітність форм державного фінансового контролю зумовили плюралізм наукових поглядів щодо існування відповідних їм організаційних структур органів контролю в міжнародній практиці (табл. 1).

Таблиця 1

Наукові підходи до організаційної структури органів ДФК у міжнародній практиці*

№	Автор	Організаційна структура органів ДФК
1	2	3
1	Н. Дорош	- вищий орган ДФК, який підпорядковується парламенту або президенту і на який покладено контроль за витрачанням коштів державного бюджету; - контрольно-ревізійні підрозділи міністерств і відомств, які підпорядковуються вищому органу ДФК [4, с. 48].
2	Я. Мазур	- рахункові трибунали - колегіальні незалежні від уряду органи контролю, що називаються судами (або діють як суди), які контролюють розрахунки і приймають рішення щодо притягнення до відповідальності винних посадових осіб (рахункова палата Італії; рахункові трибунали Франції, Бельгії і Іспанії), та інші колегіальні незалежні від уряду органи, не наділені подібними судовими повноваженнями (Федеральна рахункова палата Німеччини); - контрольні установи - інші відомства, у яких рішення щодо проведення перевірок та результатів приймається або безпосередньо керівником (монократичні - Національне управління аудиту Великої Британії), або колегією на чолі з керівником контрольного органу (Верховне контрольне бюро Чеської Республіки) [8, с. 110].

Продовження табл. 1

1	2	3
3	А. Соменков	- вищі контрольні установи, що належать до органів парламенту; - вищі органиДФК, наділені статусом служби державного контролю; - рахункові суди й рахункові трибунали; - офіси генерального аудиту на чолі з аудитором; - державні генеральні інспекції, - рахункові, контрольні та ревізійні палати [12].
4	В. Мельничук	- аудиторські суди (Франція, Бельгія, Люксембург, Португалія, Іспанія, Італія) або судові органи, що є складовими частинами судової системи країни (Греція, Португалія); - колегіальні органи, що не мають судових функцій (Нідерланди, Німеччина); - незалежні контрольні управління на чолі з Генеральним контролером (Великобританія, Ірландія, Данія); - контрольні урядові управління (Швеція, Фінляндія) [11, с. 36].
5	А. Мамишев	- рахункові трибунали (суди) - нейтральні авторитетні колегіальні органи з експертизи фінансових операцій та адміністративних рішень (Німеччина, Португалія, Італія, Нідерланди, Франція, Бразилія, Бельгія, Іспанія, Румунія); - рахункові (контрольні) палати - органи, що здійснюють контроль за виконанням бюджету і дотриманням фінансово-бюджетної дисципліни від імені парламенту (Австрія, Угорщина, Польща, Болгарія, Японія); - національні управління аудиту - незалежні колегіальні (Чехія); - монократачні (Канада, Данія, Великої Британії, Ісландія, Австралія, Ізраїль) державні органи, уповноважені проводити фінансовий та адміністративний аудит державного сектору, проте також під протегуванням верховного виборного органу [9, с. 128]
6	О. Бубнова	- адміністративний контроль, що здійснюється президентом держави, виконавчими органами; - судовий – судовими чи квазісудовими органами; - парламентський – спеціальні комісії парламенту чи рахункові органи [2].

*Джерело: розробив автор

Співвідношення зовнішнього та внутрішнього контролю в межах системДФК та її поділ на рівні відповідно до цього співвідношення визначає таку їх організаційну структуру, яку в узагальненому вигляді наведено на рис. 1.

В Україні чітко не обґрунтований вибір однієї з концепцій розвитку фінансово-бюджетного механізму державного контролю, що визначає хаотичність та безсистемність його становлення, проте спостерігається тяжіння до запровадження окремих елементів концепції новітнього державного врядування.

Поклавши в основу побудови оргструктури такого механізму рівневий принцип та принцип компетенції за видами контролю, як і на рис. 1, наведемо сучасну структуру органів державного контролю України (рис. 2 (див. стор. 82)).

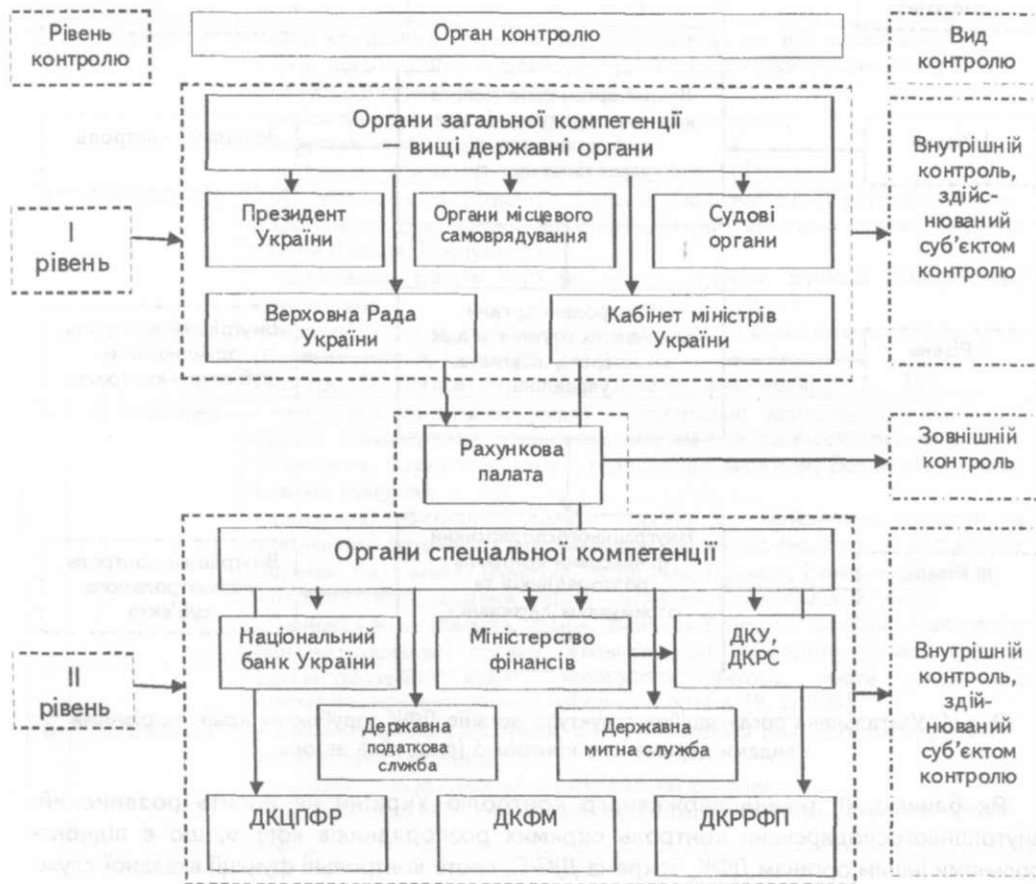


Рис. 1. Узагальнена організаційна структура органів ДФК зарубіжних країн за рівнями і видами державного контролю (розробка автора)

Як бачимо, III рівень державного контролю України не досить розвинений: внутрішньогосподарський контроль окремих розпорядників коштів, що є підконтрольними іншим органам ДФК, зокрема ДКРС, проте контрольні функції вказаної служби не виконуються стосовно розпорядників коштів на постійній основі, цим самим втрачається одна з головних рис контролю — наступність (послідовність) [10].

Крім того, спостерігається дублювання функцій та паралелізм у діяльності різних контролюючих державних органів, неузгодженість між різними видами контролю і контрольними заходами, яка ще більше ускладнюється недосконалістю і суперечливістю законодавчої бази ДФК [3], а також відсутність законодавчо закріплених механізмів забезпечення незалежності органів контролю в Україні.

На основі проаналізованих ознак систем державного контролю зарубіжних країн та виявлених у зіставленні проблем у функціонуванні української системи державного контролю запропоновано організаційну структуру фінансово-бюджетного механізму державного контролю України, орієнтовану на основні положення новітнього державного врядування (рис. 3 (див. стор. 83)).



ДКУ — Державне казначейство України;

ДКРС — Державна контрольно-ревізійна служба;

ДКЦПФР — Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку;

ДКРРФП — Державна комісія з регулювання ринку фінансових послуг;

ДКФМ — Державна комісія з фінансового моніторингу.

Рис. 2. Сучасна організаційна структура державного фінансового контролю України (розробка автора)



Рис. 3. Запропонована організаційна структура ДФК України, орієнтованого на ефективність

Координація діяльності органів контролю на усіх рівнях запропонованої організаційної структури ДФК України є запорукою її єдності і цілісності. Координація як одна з функцій управління, зокрема і державного, може розглядатися у декількох значеннях: як узгодження контрольних функцій органів контролю, як процес налагодження взаємодії між ними і як метод упорядкування контрольних повноважень.

Стосовно координації в межах організаційної структури фінансово-бюджетного механізму державного контролю підтримуємо думку вітчизняних авторів щодо поділу координації органів державного контролю на вертикальну та горизонтальну, які здійснюються в ієрархічному порядку. Існування такої ієрархічної структури координації має як позитивні наслідки (оскільки чітка система, яка має визначену структуру, сприяє виконанню всіма суб'єктами їх завдань, які забезпечують обов'язковість координаційних дій), так і негативні (певні контролюючі суб'єкти знаходяться у підпорядкуванні інших, отже, зменшується або зовсім може зникнути ініціатива підпорядкованих суб'єктів, що відобразиться на якості контролю, його ефективності чи результативності) [6]. На нашу думку, вертикальна координація дій в організації ефективного державного контролю має здійснюватися Рахунковою палатою України, наділеною повноваженнями вищого органу фінансового контролю в країні, а також стосуватися взаємодії органів внутрішнього контролю, як контролюючих, так і підконтрольних.

Горизонтальною координацією мають бути пов'язані органи ДФК спеціальної та загальної компетенції, а також внутрішній контроль та зовнішній аудиторський контроль підконтрольних суб'єктів. Нівелювання прояву негативних наслідків координації в запропонованій організаційній структурі фінансово-бюджетного механізму державного

контролю здійснюватиметься за рахунок збалансування вертикальної і горизонтальної координації органів державного контролю.

До переваг розробленої організаційної структури фінансово-бюджетного механізму державного контролю можна зарахувати і її відповідність критеріям концепції новітнього державного врядування ефективності фінансового контролю — результативності, дієвості, економічності.

Результативність вказаної структури досягається шляхом максимального охоплення контролем потоків бюджетних ресурсів, що опосередковують процеси формування, розподілу, перерозподілу та використання централізованих та децентралізованих фондів грошових коштів держави на усіх рівнях — починаючи з рівня розпорядників бюджетних коштів, закінчуючи зовнішнім контролем за їх використанням на макроекономічному рівні. Більше того, зростання ступеня охоплення контрольними функціями сприятиме підвищенню прозорості витрачання цих коштів, рівня розкриття та припинення фінансових зловживань із ними.

Дієвість державного контролю у запропонованій організаційній структурі втілена у гнучкій взаємодії органів контролю та націленості на ефективність його проведення в межах макроекономічної, проміжної та мікроекономічної ефективності.

Економічність вказаної організаційної структури досягається за рахунок усунення дублюючих функцій та повноважень органів ДФК, скорочення бюрократичного апарату та економії на їх утриманні.

Таким чином, український фінансово-бюджетний механізм державного контролю в Україні знаходиться на етапі свого становлення та реформування державного управління загалом у контексті інтеграційних намірів і не повною мірою відповідає міжнародно визнаній практиці державного контролю. Запропонована організаційна структура органів ДФК України дозволить розмежувати їх повноваження, підвищити ефективність проведення контрольних заходів, створить передумови для координації діяльності контролюючих та підконтрольних суб'єктів державного контролю.

1. Бариніна М. Уроки шведської моделі, або Тривалий шлях від «елементів аудиту» до повноцінного аудиту державних фінансів за міжнародними стандартами / М. Бариніна // Фінансовий контроль.— 2008.— № 4; 2. Бубнова О.Ю. Бюджетный контроль, осуществляемый высшими органами финансового контроля зарубежных стран / О.Ю. Бубнова // Актуальные проблемы российского права.— 2007.— № 1.— С. 137–144; 3. Дмитренко Г.В. Проблеми удосконалення державно фінансового контролю в контексті зарубіжного досвіду / Г.В. Дмитренко // Економіка та держава.— 2009.— № 7.— С.76–79; 4. Дорош Н. Державний фінансовий контроль: зарубіжний досвід і шляхи вдосконалення / Н. Дорош // Фінанси України.— 1998.— № 1.— С. 47–55; 5. Жукова О.О. Удосконалення системи державного фінансового контролю з урахуванням зарубіжного досвіду / О.О. Жуков, Ю.В. Руденко // Управління розвитком.— 2011.— № 2 (99).— С. 135–136; 6. Зима Д.Л. Координація фінансового контролю: зміст та юридична природа [Електронний ресурс] / Д.Л. Зима // Науковий вісник Чернівецького університету: Правознавство.— № 348.— Режим доступу: http://lawreview.chnu.edu.ua/visniku/st/2006_348visnuk.pdf; 7. Ибрагимов А. Концепция нового государственного менеджмента / А. Ибрагимов // Государственное управление и политика: учебник / под ред. Л.В. Сморгунова.— СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2002.— 564 с.; 8. Мазур Я. Верховная контрольная палата Республики Польша (к истории вопроса) / Я. Мазур // Государство и право.— 1995.— № 6.— С. 100–110; 9. Мамишев А.В. Характерні аспекти організації державного фінансового

контролю за рубежом / А.В. Мамишев // *Фінанси України*.— 2003.— № 11.— С. 126–137; 10. *Мельничук В.Г.* Незалежний державний фінансовий контроль в Україні та досвід зарубіжних країн / В.Г. Мельничук // *Фінансовий контроль*.— 2002.— № 2.— С. 33–36; 11. *Мельничук В.* Фінансовий контроль в системі державного управління / В. Мельничук // *Банківська справа*.— 2002.— №2 (44).— С. 15–18; 12. *Соменков А.* Когда деньги любят счет / А. Соменков // *Президентский контроль*.— 2000.— № 10.— С. 52–54.