

DOI: [10.32702/2307-2156-2019.1.25](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.1.25)

УДК 351

*І. А. Гридзжук,
кандидат наук з державного управління, доцент,
Національний університет «Києво-Могилянська академія»*

УДОСКОНАЛЕННЯ РЕГУЛЯТОРНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНІЙ СФЕРІ

*Iryna Hrydzhuk
Philosophiæ doctor, Associate Professor,
National University of "Kyiv-Mohyla Academy"*

IMPROVEMENT OF THE REGULATORY MECHANISM OF STATE CONTROL IN THE FINANCIAL AND ECONOMIC SECTOR

В статті розкрито та систематизовано низку невирішених практичних проблем реалізації регуляторних механізмів державного контролю у фінансово-економічній сфері. Обґрунтовано необхідність формування нової філософії державного контролю щодо фінансово-економічних процесів та приведення його у відповідність до сучасних вимог. Зазначено, що з розвитком ринкових відносин та демократизацією суспільно-економічного буття функціональна роль контролю у фінансово-економічній сфері набуває нових змісту та якості. Представлено й обґрунтовано авторські рекомендації щодо раціоналізації механізмів здійснення державного контролю у фінансово-економічній сфері в Україні.

The article uncovered and systematized a series of unresolved practical problems of the implementation of regulatory mechanisms of state control in the financial and economic sphere. The necessity of forming a new philosophy of state control over financial and economic processes and bringing it in line with modern requirements is substantiated. It is noted that with the development of market relations and the democratization of socio-economic existence, the functional role of control in the financial and economic sphere acquires new content and quality. It is revealed that the mechanism of state control in the financial and economic sphere in Ukraine, which is at the stage of its formation and reformation of public administration in general, in the context of integration intentions, does not fully correspond to the internationally recognized practice of state financial control. The author's recommendations on rationalization of the mechanisms of state control in the financial and economic sphere in Ukraine are presented and substantiated, namely: introduction of mechanisms for assessing the efficiency and quality of state control in the financial and economic sphere; improvement of personnel provision of the bodies of the system of state financial control, development of training programs and programs of certification of employees according to international models; improvement of logistical and financial support of functioning of the state control system in the financial and economic sphere; determination of the real responsibility of officials not only for the proper execution of tasks and assignments, but also, first of all, for the submission of incorrect data, the concealment of the actual

state of affairs in their execution; legal guarantee of guarantee of independence, social protection and responsibility of employees of the system of state control; optimization of the controlling bodies accountability process; reduction of the cost of control work.

Ключові слова: державне регулювання; ефективність; регуляторний механізм; нормативно-правове регулювання; потенціал; фінансовий контроль.

Key words: state regulation; efficiency; regulatory mechanism; legal regulation; potential; financial control.

Вступ

Механізм державного фінансового контролю в Україні, що знаходиться на етапі свого становлення та реформування державного управління загалом, у контексті інтеграційних намірів, не в повній мірі відповідає міжнародно визнаній практиці державного фінансового контролю.

Аналіз сучасного стану організації та функціонування системи державного контролю щодо фінансово-економічних процесів в Україні виявив низку невирішених практичних проблем, серед яких основними є відсутність систематизованої та завершеної нормативно-правової бази (у тому числі загальних стандартів державного аудиту); необхідність реформування організаційних структур контролюючих органів (Державної фінансової інспекції України та Рахункової палати України), а також напрямів їх діяльності; низьке матеріально-технічне (враховуючи соціально-побутове) та фінансове забезпечення функціонування органів контролю. Перераховані негативні явища є суттєвими перешкодами на шляху становлення ефективної та гідної системи державного контролю.

На сьогодні державний контроль у фінансово-економічній сфері переважно здійснюється контролюючими органами у вигляді перевірок і ревізій й попереджувально-профілактичної функції він практично не виконує. Адаже органи системи державного контролю здебільшого констатують факти правопорушення і вживають заходи щодо їх усунення. Таким чином попередній і поточний контроль просто нівелюються. Іншою групою причин слабкості діючої системи державного контролю у фінансово-економічній сфері є проблеми кадрового потенціалу. Слід зазначити, що через низький рівень заробітної плати, умови праці та наявність значної кількості відряджень спостерігається неуккомплектованість контролюючих органів кадрами.

Окремі теоретичні та практичні аспекти організації і функціонування державного контролю тривалий час вивчаються вітчизняними науковцями в галузі економіки та державного управління. У цьому контексті особливий інтерес становлять наукові доробки В. Авер'янова, О. Андрійка, М. Білухи, О. Вакульчик, Н. Виговської, О. Владимира, О. Данілова, А. Джаваги, І. Драгана, М. Каленського, І. Коросташової, Л. Кравченко, І. Лещух, С. Лучковської, А. Мамишева, М. Мельник, П. Пашка, В. Піхоцького, М. Руденка, М. Снітчук, І. Стефанюка, А. Шевченка. Однак, незважаючи на різноплановість підходів у контексті висвітлення цієї проблематики, поглиблення потребують концептуально-методологічні положення стосовно вдосконалення механізмів державного контролю щодо фінансово-економічних процесів в Україні.

Метою статті є аналіз складових системи державного контролю у фінансово-економічній сфері та обґрунтування підходу щодо його удосконалення в Україні.

Результати

Сучасні фінансово-економічні відносини потребують високопрофесійного управління з боку органів державної влади, які мають забезпечувати ефективне, результативне і прозоре управління державними фінансами. За таких умов необхідний ефективний фінансовий контроль як важлива ланка системи управління національною економікою.

Розвиток ринкових відносин ставить перед теорією і практикою фінансового контролю нові завдання. Так, існує потреба в уточненні концептуальних основ формування й розвитку контролю у фінансово-економічній сфері, його організації, осмисленні того, як функціонують його органи, опрацюванні новітніх методологій і досвіду здійснення контрольних заходів. Трансформаційна модель фінансового контролю вимагає провадження якісно нового менеджменту на сучасному етапі розвитку економіки України, яка дедалі більше набуває властивостей змішаної.

Виходячи з цього, серед усіх проблем, пов'язаних зі здійсненням державного контролю у фінансово-економічній сфері, центральне місце посідає проблема ефективності. Питання підвищення ефективності бюджетної політики держави, вдосконалення її інструментарію породжують необхідність створення принципово нової системи державного фінансового контролю – одного з найважливіших інструментів забезпечення поступального соціально-економічного розвитку країни, побудови конкурентоспроможної національної економіки.

Отже, сьогодні на нашу думку, до найбільш проблемних причин, що впливають на ефективність контролю, належать: недосконалість нормативно-правового регулювання економіки, що визначається перманентністю законотворення, непослідовністю та численними протиріччями окремих правових актів;

спотворення реального стану економічних явищ і процесів за інформаційними ресурсами; вільне трактування економічних термінів і суджень, розмите регламентування зміни явищ та процесів – усе це значно підвищило трудомісткість контрольних дій та ризик виявлення порушень; соціально-економічні передумови здійснення якісного фінансового, до яких насамперед слід віднести криміногенність сучасної бізнес-практики, корумпованість економічних відносин у сфері державних закупівель, незаконне, нецільове і неефективне використання бюджетних коштів, а також обмежений фінансовий ресурс держави, відшкодування ПДВ, надання податкових пільг, замовний характер перевірок тощо.

Отже, необхідність створення системи контролю щодо фінансово-економічних процесів як інструменту забезпечення економічної безпеки держави виникла в результаті збігу ряду об'єктивних обставин, основними з яких стали: наявність реальних можливостей поповнення державного бюджету за рахунок удосконалення державного фінансового контролю, податкової й інвестиційної політики; удосконалення діяльності банківських інститутів; підвищення «прозорості» органів виконавчої влади, у тому числі правоохоронних органів, ступеня довіри між владою й бізнесом і взаємної відповідальності; висока диференціація доходів; наявність «тіньового» сектору економіки.

Незважаючи на велику кількість суб'єктів контролю в Україні, на жаль, їх діяльність відбувається за відсутності чіткої взаємодії. По суті, державний контроль діє не як єдина система, а існує у формі відокремлених ланок, що в автономному режимі виконують властиві їм завдання й функції, які визначаються численними законами, указами Президента України, постановами Уряду та іншими нормативно-правовими актами [1]. Відокремлені дії кожного не відтворюють цілісного стану справ чи то окремого підприємства, чи то галузі в цілому і, як наслідок, не забезпечують ужиття повного переліку відповідних заходів на виконання управлінських рішень для подальшого розвитку соціально-економічних відносин. Зрозуміло, що за таких умов трапляються неузгодженість, дублювання, відсутність взаємодії, а іноді й суперечності. Це свідчить про недосконалість чинної системи державного контролю взагалі, ця система не враховує реалій сьогодення, суперечить принципам побудови демократичної держави і потребує невідкладного, належним чином опрацьованого якісного реформування.

Нині стан інформаційного і програмного забезпечення системи державного контролю щодо фінансово-економічних процесів характеризується відсутністю єдиного інформаційного центру органів державного фінансового контролю та організаційною розпорошеністю наявних інформаційних ресурсів в органах державного фінансового контролю; склад та наповнення інформаційних ресурсів не відповідає сучасним вимогам до організації роботи органів державного фінансового контролю; відсутністю нормативно-правового забезпечення та методологічною неузгодженістю процесів обміну інформацією відсутністю єдиної системи класифікації та кодування інформації тощо. На заваді створенню ефективної системи електронного обміну інформацією між органами державного фінансового контролю й іншими органами виконавчої влади стало використання ними різних, не адаптованих один до одного програмних продуктів, та наявність між відомчого бар'єра щодо обміну інформацією як на центральному, так і на місцевому рівнях [3]. Усе це свідчить про низький рівень об'єктивності в оцінці стану фінансово-бюджетної дисципліни в Україні і потребує конструктивних змін.

Ще однією правовою проблемою системи державного контролю у фінансово-економічній сфері є невизначеність механізму його впливу на управління ресурсами на регіональному рівні.

Статтею 143 Конституції України передбачено, що територіальні громади безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є у комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку, бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць, контролюють їх виконання, встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; утворюють, реорганізують та ліквідують комунальні підприємства, організації та установи та здійснюють контроль за їх діяльністю.

Зважаючи на такі підходи по забезпеченню діяльності територіальних громад, багато керівників органів місцевого самоврядування дотримуються думки, що держава не несе відповідальності за їхні фінансові зобов'язання, а тому про якийсь державний фінансовий контроль і мови не слід вести. Однак це не так, оскільки не означає, що територіальний колектив здійснює господарську діяльність на рівних умовах з іншими суб'єктами господарювання.

Виділяючи пріоритетні напрями подальшого розвитку контролю у фінансово-економічній сфері, зауважимо, що всі зміни відбуваються в контексті євроінтеграційних процесів та набуття світових стандартів методології та організації контрольного процесу.

Для оцінки як ефективності роботи, наприклад, Рахункової палати України загалом, так і її окремих підрозділів нами пропонуються наступні показники ефективності фінансового контролю. Відтак, критерії результативності повинні містити: виявлений обсяг коштів, які використані з порушенням законодавства; виявлений обсяг неефективно використаних коштів; кількість виявлених адміністративних правопорушень та оформлених протоколів на ці правопорушення.

Критерії дієвості мають містити такі показники: кількість виконаних приписів щодо адміністративних правопорушень згідно з оформленими протоколами про правопорушення; обсяги коштів, повернутих до державного бюджету та на бюджетні рахунки організацій; кількість структурних перетворень в економіці, міністерствах, відомствах і на підприємствах, здійснених за пропозиціями Рахункової палати; збільшення дохідної частини бюджету або економії її видаткової частини, отримані за висновками Рахункової палати;

кількість поправок до чинного законодавства; кількість постанов Кабінету Міністрів України, прийнятих за висновками Рахункової палати; кількість рішень (наказів, розпоряджень, нормативних актів), прийнятих за висновками Рахункової палати; кількість кримінальних справ, відкритих за висновками Колегії Рахункової палати.

Критерії економічності повинні містити такі показники: обсяг коштів, витрачених на здійснення державного фінансового контролю; обсяг коштів, витрачених об'єктом, що перевіряється, на підготовку матеріалів для перевіряючих; рівень економічності - відношення отриманого економічного ефекту від реалізації висновків і пропозицій Рахункової палати до витрат на утримання Рахункової палати.

Крім названих критеріїв і показників, доцільно використати ще два критерії, які оцінюють діяльність Рахункової палати як контрольного органу.

Такими критеріями є: критерій інтенсивності діяльності, який визначається показниками (кількість контрольних заходів (на одного контролера, відділ, Рахункову палату), обсяг перевічених коштів (одним контролером, відділом, аудиторським напрямом, головним контролером), кількість перевічених об'єктів (одним департаментом, одним відділом, одним контролером, Рахунковою палатою); критерій динамічності діяльності, який визначається такими показниками (рівень результативності контрольних заходів: відношення кількості адміністративних приписів до кількості контрольних заходів; рівень ефективності контрольного заходу: відношення обсягів коштів, використаних із порушенням чинного законодавства, до загального обсягу перевічених коштів; рівень жорсткості контролю: відношення обсягу адміністративних порушень до обсягу коштів, які використані не за цільовим призначенням; рівень дієвості протоколів про адміністративні правопорушення: відношення кількості оформлених протоколів про адміністративні правопорушення до загального обсягу виконаних приписів про адміністративне правопорушення; рівень ефективності приписів: відношення обсягів коштів, повернутих до бюджету та на бюджетні рахунки, до загального обсягу коштів, використаних не за цільовим призначенням; відношення кількості прийнятих поправок, постанов, нормативних актів до кількості направлених пропозицій; рівень макроефективності контрольної діяльності: відношення додаткових надходжень до бюджету (економії) бюджетних коштів до витрат на утримання Рахункової палати України (окремих підрозділів).

Сфера застосування державного контролю щодо фінансово-економічних процесів повинна охоплювати фінансово-господарську діяльність суб'єктів не тільки державного, а й корпоративного сектора економіки; відносини між усіма учасниками бюджетного процесу повинні бути законодавчо відрегульовані, а прозорість фінансових потоків – забезпечено на всіх рівнях управління економікою держави.

Вважаємо за доцільне встановлення обов'язкового періодичного аудиту для всіх суб'єктів підприємницької діяльності й відповідальності аудиторських фірм і безпосередньо аудиторів за об'єктивність і повноту контролю. Так само доцільно визначити правовий статус аудиторського висновку, як документа, і сферу його використання. Стрижнем цієї концепції має стати розподіл державного фінансового контролю на парламентський та урядовий. Безумовно, як законодавча, так і виконавча гілки влади повинні здійснювати контрольні функції. Це відразу зніме причини дискусії останніх років щодо визначення головного органу державного фінансового контролю, дасть можливість послідовно й концептуально удосконалюватися методологічній базі єдиної системи державного фінансового контролю [4].

З урахуванням вищевказаних проблемних питань сьогодні вкрай доречним є розробка Закону «Про єдину систему державного фінансового контролю». У цьому документі, на нашу думку, має бути передбачене створення системи внутрішнього контролю виконавчої влади та зовнішнього контролю усіх суб'єктів фінансової системи держави. У законі також мають бути висвітлені положення щодо принципів створення і функціонування дієвої та чітко структурованої єдиної системи державного фінансового контролю, обґрунтування стратегії її розвитку, формування методологічних та методичних основ роботи її Вищого органу, впровадження форм та методів контролю, спрямованих на підвищення ефективності використання державних ресурсів.

Зважаючи на ці обставини, важливим завданням реформування системи державного контролю у фінансово-економічній сфері має стати посилення функції державного внутрішнього контролера за рахунок розвитку контролюючих підрозділів всередині головних розпорядників бюджетних коштів, а також поширення на Державну аудиторську службу повноважень щодо розроблення стандартів і забезпечення нагляду за станом внутрішнього фінансового контролю.

Здійснюючи контроль діяльності вищих органів державної влади на предмет дотримання ними законодавчих актів щодо цільового направлення і ефективного використання державних коштів основними завданнями мають бути: перевірка дотримання Конституції України, вимог бюджетного та податкового законодавства при прийнятті та виданні нормативних, адміністративних, розпорядчих та інших нормативних актів з питань, що стосуються предмета аналізу; оцінка обґрунтованості розрахунків витрат на утримання апаратів зазначених державних органів, дотримання вимог актів чинного законодавства щодо використання державних коштів на їх утримання за цільовим призначенням; оцінка відповідності вимогам чинного законодавства складених кошторисів, правильності та обґрунтованості кошторисних призначень, законності формування та використання коштів державних фондів; актів чинного бюджетного та податкового законодавства при прийнятті та виданні посадовими особами чи колегіальними органами об'єктів дослідження нормативно-правових, розпорядчих та інших актів і документів (постанов, рішень, розпоряджень, наказів, положень, порядків, стандартів, інструкцій тощо) з питань використання коштів державних фондів; оцінка

законності, доцільності та ефективності отримання, спрямування та використання бюджетних та позабюджетних державних коштів; встановлення відповідності здійснюваних функцій обсягу державних коштів, правильності відображення фінансових операцій у бухгалтерському обліку; оцінка виконання цільових комплексних програм та бюджетних програм, передбачених законом про державний бюджет; аналіз дотримання вимог законодавства при складанні кошторисів, правильності та обґрунтованості кошторисних призначень та дотримання законодавства при використанні державних коштів [2].

Розробка нових методичних підходів до проведення Рахунковою палатою та іншими контролюючими органами заходів щодо оцінки законності, цільового направлення і використання державних коштів і фінансових ресурсів має бути невід'ємною складовою їх організаційно-методичної роботи і наукових структурах, які взаємодіють з ними.

Така робота повинна проводитися комплексно за чітко визначеним планом, в якому мають міститися наступні реквізити: зміст методичних розробок, строк виконання, відповідальні за виконання, підстава для включення у план і охоплювати всі напрями взаємодії з різними структурами держави.

З врахуванням цього, результатом оцінки законодавчого і цільового направлення і використання державних коштів має бути визначення соціально-економічних наслідків виявлених порушень [6].

Удосконалення потребує також порядок координації та впорядкування системи контрольних органів, що передбачає законодавче закріплення в єдиному нормативному акті повноважень кожного з них стосовно здійснення державного контролю [5]. У цьому акті необхідно дати вичерпний перелік органів, які мають право такого контролю, а також чітко визначити функції, права та обов'язки кожного з них.

Функція контролю є однією з найважливіших складових управлінської діяльності, спрямованою на вдосконалення суспільної діяльності, сприяння розвитку держави. Як правило, ефективний контроль у сфері державного управління забезпечується взаємодією всіх гілок державної влади та набуває характеру єдиної системи державного контролю. Остання потребує: взаємно узгодженого проведення управлінського, фінансового та адміністративного контролю; незалежності підрозділів контролю в органах влади та управління, що може бути досягнуто їх безпосереднім підпорядкуванням першим керівникам цих органів та добором високопрофесійних і відданих справі кадрів; надання контрольній діяльності системності й плановості, запровадження вхідного (з відпрацювання чітких доручень та завдань), проміжного (за станом виконання доручень і завдань) та підсумкового (за кінцевими результатами діяльності) контролю; диференціацію документів за необхідним ступенем глибини контролю; співставлення і відповідність ієрархії рішень та ієрархії контролю; розподіл і конкретизація контрольних завдань та відповідальності по всіх рівнях такої ієрархії; встановлення стандартів контролю (загальних вимог до очікуваних результатів, термінів, регламентів, видів, форм, засобів і методик проведення, форм і термінів звітності тощо) як найважливішого засобу оцінювання результатів виконання завдань і доручень; чітке й не надмірне документування як результатів діяльності, що контролюються, так і контрольної документації; спрощення контролю за процедурою і формою, оскільки, як правило, він значно обтяжує роботу виконавця, відволікає його на чималий термін від виконання основного завдання й навіть інколи заважає цьому процесу; запровадження електронної системи контролю з використанням сучасних інформаційних технологій з метою зведення до можливого мінімуму операцій з паперами та скорочення часу і обміну звітною інформацією; реальну відповідальність посадових осіб не тільки за належне виконання завдань і доручень, але й, в першу чергу, за подання невірних даних, приховування дійсного стану справ з їх виконання.

Висновки

Таким чином, підводячи підсумок дослідженню актуальних проблем методології та організації державного контролю щодо фінансово-економічних процесів в Україні, основними напрямками реалізації державної політики у цій сфері слід визначити такі:

- формування цілісної системи контролю (застосування загальноприйнятої міжнародної практики організації фінансового контролю, яка буде адаптованою до національних особливостей; визначення зовнішнього контролю як контролю спеціального, який здійснюється створеними поза системою виконавчої влади органами фінансового контролю);

- розвиток нормативно-правової бази діяльності суб'єктів державного контролю у фінансово-економічній сфері (забезпечить перехід від контролю, який здійснюється після завершення фінансово-економічних операцій, до контролю, який передують прийняттю управлінського рішення або здійснюється на стадії його виконання; запровадження нових форм контролю; визначення чітких процедур, які забезпечать його безперервність та ефективність контролю на всіх стадіях бюджетного процесу, і запровадження механізму дієвого впливу суб'єктів контролю на хід відшкодування незаконних і нецільових витрат бюджетних коштів; покладення функцій контролю за ефективною реалізацією економічних і соціальних проектів, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, на спеціально уповноваженого суб'єкта державного фінансового контролю, який не залежить від процесу реалізації цих проектів);

- удосконалення наукового, інформаційно-технічного та кадрового забезпечення (сприятиме: впровадженню в роботу суб'єктів державного фінансового контролю передового вітчизняного та зарубіжного досвіду у цій сфері; розробленню та реалізації сучасних інформаційно-технічних проектів, організації на їхній базі оперативного обміну інформацією між суб'єктами державного фінансового контролю; задоволенню потреб суб'єктів державного контролю та контрольних-ревізійних підрозділів щодо підготовки та підвищення кваліфікації кадрів).

Список використаних джерел.

1. Андрюшин С. Общегосударственный финансовый контроль: проблемы организации / С. Андрюшин // *Экономист*. - 2006. - № 6. - С. 64-71.
2. Барановська В. Державний фінансовий контроль в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення / В. Барановська // *Облік, контроль і аналіз в управлінні підприємницькою діяльністю*. - Черкаси, 2002. - С. 62-64.
3. Бедринець М. Розвиток державного внутрішнього фінансового контролю в Україні / М. Бедринець // *Фінанси України*. - 2014. - № 2. - С. 223-227.
4. Виговська Н. Господарський, фінансово-господарський та економічний контроль: узгодження термінології / Н. Виговська // *Статистика України*. - 2008. - № 4. - С. 21-26.
5. Головань М. Державний фінансовий контроль і його реформування / М. Головань // *Фінанси України*. - 2003. - № 9 - С. 133-140.
6. Наукові основи національної стратегії сталого розвитку України: [монографія] / [Алимов О. М., І. В. Драган, Микитенко В. В. та ін./ за наук. ред. академіка НААН України, д.е.н., проф. М. А. Хвесика]; Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України». – К.: ДУ «ІЕПСР НАН України», 2013. – 45 с.

References.

1. Andriushin S. (2006), "National financial control: problems of organization", *Jekonomist*, vol. 6, pp. 64-71.
2. Baranovs'ka V. (2002), *Derzhavnyj finansovyj kontrol' v Ukraini: problemy ta shliakhy ikh vyrishennia* [State financial control in Ukraine: problems and ways of their solution], Cherkasy, Ukraine.
3. Bedrynets' M. (2014), "Development of State Internal Financial Control in Ukraine", *Finansy Ukrainy*, vol. 2, pp. 223-227.
4. Vyhovs'ka N. (2008), "Economic, financial and economic and economic control: harmonization of terminology", *Statystyka Ukrainy*, vol. 4, pp. 21-26.
5. Holovan' M. (2003), "State financial control and its reform", *Finansy Ukrainy*, vol. 9, pp. 133-140.
6. Alymov O. M., Drahan, I. V. and Mykytenko V. V. (2013), *Naukovi osnovy natsional'noi stratehii staloho rozvytku Ukrainy* [Scientific fundamentals of the national strategy of sustainable development of Ukraine], Derzhavna ustanova «Instytut ekonomiky pryrodokorystuvannia ta staloho rozvytku NAN Ukrainy», Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 17.01.2019 р.