

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF STATE FINANCIAL CONTROL

У статті зазначено, що система державного фінансового контролю і аудиту в Україні сьогодні потребує своєї системної трансформації та гуманізації, оскільки у своїй повсякденній діяльності всі органи та структури, які займаються питанням державного фінансового контролю, стикаються з цілим рядом недоліків та проблем. Можна виділити основні тенденції, які гальмують динамічний розвиток системи державного фінансового контролю і аудиту в Україні: відбувся серйозний перерозподіл та поглиблення багатьох контрольних та управлінських функцій і повноважень, було створено спеціалізовані контролюючі органи; суттєво розширено сферу поширення практичної реалізації механізму державного фінансового контролю; на законодавчому рівні було закріплено нові форми і методи проведення контролюючих заходів, визначено права і обов'язки усіх сторін; розпочато масштабну адміністративну реформу, яка багато в чому торкнулася ієрархічного перерозподілу владних повноважень між суб'єктами державного фінансового контролю; скорочено обсяги та масштаби державного відомчого та внутрішнього фінансового контролю до рамок формального бухгалтерського контролю і аудиту. Але ці зміни послабили державний фінансовий контроль та призвели до своєрідного його розпаду на цілий ряд окремих контрольних-аудиторських функцій, розпорошеності діяльності багатьох служб та структур, що у свою чергу на стратегічному рівні призвело до неможливості адекватного аналізу та об'єктивної оцінки діяльності органів державного контролю і аудиту, а також досягнутих ними результатів. Таким чином, можна зазначити, що теперішня система контролю досягла позитивних зрушень, але розвивається децю стихійно. Внаслідок такої нескоординованої трансформації система фінансового контролю і досі витрачає непропорційно великі ресурси на своє утримання, зберігає багато рис пострадянського періоду, особливо в організаційно-функціональній структурі, методах роботи органів контролю, фактично не забезпечує необхідного прогресу у стабілізації фінансово-бюджетної дисципліни в Україні. Тому потребує нових скоординованих підходів, посилення громадського впливу до своєї діяльності.

Ключові слова: публічне управління, фінансовий контроль, громадський вплив.

The article states that the system of state financial control and audit in Ukraine today needs its systemic transformation and humanization, since in their daily activities all bodies and structures dealing with the issue of state financial control face a number of shortcomings and problems. It is possible to single out the main trends that inhibit the dynamic development of the system of state financial control and audit in Ukraine: a serious redistribution and deepening of many control and management functions and powers took place, specialized control bodies were created; the scope of practical implementation of the mechanism of state financial control has been significantly expanded; at the legislative level, new forms and methods of conducting control measures were established, the rights and obligations of all parties were defined; a large-scale administrative reform was launched, which in many respects affected the hierarchical redistribution of power between subjects of state financial control; the volumes and scales of state departmental and internal financial control were reduced to the framework of formal accounting control and audit. But these changes weakened state financial control and led to its original disintegration into a number of separate control and audit functions, the dispersion of the activities of many services and structures, which in turn led to the impossibility of adequate analysis and objective assessment of the activities of state control bodies at the strategic level and audit, as well as the results achieved by them. Thus, it can be noted that the current control system has achieved positive changes, but is developing somewhat spontaneously. As a result of such uncoordinated transformation, the financial control system still spends disproportionately large resources on its maintenance, retains many features of the post-Soviet period, especially in the organizational and functional structure, work methods of control bodies, and in fact does not ensure the necessary progress in stabilizing financial and budgetary discipline in Ukraine. Therefore, it needs new coordinated approaches, strengthening public influence on its activities.

Key words: public administration, financial control, public influence.

УДК 336.711.65:351 Д 36
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.7>

Ткачова Н.М.

д. наук з держ. упр., професор,
професор кафедри теорії та практики управління
Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

Дмитрашко Л.І.

студент II курсу магістратури факультету соціології та права
Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

Постановка проблеми у загальному вигляді. Державний фінансовий контроль є ключовою функцією державного управління, причому його роль та значення постійно зростає, оскільки ефективна організація та практична реалізація державного фінансового контролю у сфері управління державним майном та фінансами є необхідною передумовою для здійснення дієвої та перспективної державної економічної політики. У зв'язку з цим постає важливе питання подальшого

його розвитку В сучасних умовах актуальності набувають і проблеми забезпечення дієвих механізмів впливу громадського суспільства в сфері фінансового контролю.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Контроль є необхідною умовою існування демократичної держави, важливим фактором прийняття управлінських рішень. Він є засобом виявлення недоліків у діяльності бюджетних установ, організацій, суб'єктів господарської діяльності та встановлення причин, які їх поро-

джують. В умовах військової агресії зі сторони росії особливого значення набуває державний фінансовий контроль за процесом формування й використання бюджетних ресурсів, Актуалізуються питання взаємодії суспільства та державних органів фінансового контролю. Серед вчених, які займалися питаннями організації фінансового контролю в публічному управлінні, слід відзначити Г. Дмитренко, В. Піхоцького, В. Русіна, Б. Шулюка, але деякі питання потребують деталізації.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Існує ряд невирішених питань публічного управління в сфері державного фінансового контролю щодо його особливостей в сучасних умовах та необхідності підсилення громадського впливу на діяльність органів державного фінансового контролю.

Метою статті є визначення ролі публічного управління в сфері державного фінансового контролю і розробка пропозицій щодо посилення впливу громадянського суспільства в цій сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. Національні особливості становлення та розвитку державного фінансового контролю в Україні нерозривно пов'язані із здобуттям державою статусу незалежності у 1991 році. Основою методологічного розвитку державного фінансового контролю в Україні прийнято вважати прийняття відповідних нормативно-правових та методологічно-роз'яснювальних актів та положень, на основі яких встановлювались повноваження Державної контрольно-ревізійної служби, Рахункової палати, Національного банку України.

Формування вітчизняних основ державного фінансового контролю в Україні відбувалося з врахуванням досвіду Міжнародної організації вищих контрольних органів (INTOSAI), на основі принципів Лімської декларації щодо регламентації державного фінансового контролю, а саме: нормативно-правового закріплення автономності органів фінансового контролю; чіткого визначення необхідності організації попереднього контролю, та контролю за наявними фактичними результатами; наявності зовнішнього та внутрішнього контролю як основи фінансового контролю; прозорість та гласність контролюючих органів з належним дотриманням комерційної таємниці [1].

Сьогодні в Україні ключовими компонентами фінансового контролю щодо управління державними або місцевими фінансово-господарськими ресурсами та їх використанням є:

– державний фінансовий контроль, який здійснюють органи Державної аудиторської служби, уповноважені Кабінетом Міністрів України – урядовий контроль;

– державний зовнішній фінансовий контроль (аудит), який здійснює Рахункова палата від імені Верховної Ради України – парламентський контроль;

– державний внутрішній фінансовий контроль, зокрема внутрішній контроль та внутрішній аудит, який забезпечується відповідно розпорядниками бюджетних коштів та підрозділом внутрішнього аудиту в бюджетній установі.

Така побудова та класифікація системи державного фінансового контролю в Україні покликана забезпечити створення надійних умов для її ефективного розвитку, зокрема, розвиток відповідного правового поля, унормування понятійного апарату, уніфікацію чітких і прозорих правил діяльності органів контролю, удосконалення механізму співпраці та обміну інформацією між ними, максимальне наближення до міжнародних стандартів та кращих практик ЄС.

В ході дослідження та моніторингу було визначено, що основними проблемами державного фінансового контролю в Україні сьогодні є:

– недосконалість існуючого нормативно-правового, фінансово-економічного, інформаційного та методологічного забезпечення вітчизняної системи державного фінансового контролю;

– відсутність законодавчої бази та методології для проведення органами Держаудитслужби різних видів і форм державного фінансового аудиту: аудиту фінансової звітності, IT-аудиту, аудиту коштів (фондів і грантів) ЄС, аудиту інвестиційних проектів, аудиту державних (регіональних) цільових програм тощо через обмеженість запроваджених видів і форм аудиту в практику органів Держаудитслужби;

– недосконалість існуючої методології запроваджених видів фінансового аудиту, зокрема виконання бюджетних програм, виконання місцевих бюджетів, аналіз діяльності суб'єктів господарювання тощо, її невідповідність провідним сучасним міжнародним стандартам у зазначеній сфері, вкрай низька спроможність щодо залучення міжнародної технічної допомоги та ін.;

– недостатній рівень переорієнтації проведення інспектування на значні фінансові порушення та проведення фінансових ревізій винятково на основі ризиків через існуючу розпорошеність зусиль на проведення більшою мірою вкрай дріб'язкових заходів за зверненням правоохоронних органів;

– відсутність належної співпраці з європейськими органами з питань протидії фінансово-економічним правопорушенням (наприклад, Комісією ЄС з питань боротьби з шахрайством (OLAF);

– недостатній рівень розуміння вітчизняними органами державної влади, органами місцевого самоврядування та юридичними особами – суб'єктами господарювання змісту та сутності аудиту, який проводиться органами Державної аудиторської служби, що в свою чергу не сприяє якісній взаємодії між ними та формуванню дієвих партнерських відносин;

– обмеженість заходів впливу органів Державної аудиторської служби на несумлінних керівників всіх державних органів та структур, які є порушниками фінансової дисципліни, чинного бюджетного законодавства, невиконання ними вимог органів Держаудитслужби тощо;

– низька спроможність розпорядників бюджетних коштів щодо впровадження та розвитку внутрішнього контролю через недостатній рівень усвідомлення сутності державного внутрішнього фінансового контролю та відповідальності за результати їх діяльності, зокрема перед суспільством;

– обмеженість доступу до інформаційних ресурсів (бази даних, реєстри, автоматизовані системи), зокрема через відсутність в окремих випадках або недосконалість механізму обміну інформацією між відповідними державними органами, брак ефективної взаємодії органів контролю між собою;

– низький рівень охоплення контролем місцевих бюджетів органами Держаудитслужби через недостатність відповідного кадрового та фінансового ресурсу та ін. [2].

Ці та ще чимало інших визначених експертами проблемних моментів фінансового контролю та аудиту в сучасних умовах потребують свого якнайшвидшого розв'язання,

Основними напрямками реформування державного фінансового контролю має стати побудова дієвої системної та уніфікованої методологічної бази та стандартизація механізму державного фінансового аудиту.

Щодо посилення ефективності та дієвості фінансового інспектування через спрямування основних зусиль на найбільших фінансових ризиках, то Держаудитслужбі необхідно підвищити дієвість та практичну ефективність фінансової інспекції як інструменту виявлення і документування порушень з ознаками шахрайства, масштабних порушень та ризиків. Також потребує удосконалення інформаційне забезпечення Держаудитслужби, унормування механізмів взаємодії та обміну інформацією між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та створення інтегрованої автоматизованої інформаційної бази. Для виконання цього завдання служба аудиту разом з іншими зацікавленими структурами

повинна розробити цілісну концепцію розвитку інформаційного забезпечення у сфері контролю за управлінням та використанням державних (місцевих) ресурсів.

Гостро стоїть питання щодо актуалізації та оновлення інформаційно-аналітичних баз даних та систем для планування та майбутнього супроводу проведення фінансового контролю, а також відображення в цих базах результатів проведених заходів, необхідність формування системи запобіжників під час здійснення децентралізації та здійснення належного контролю на місцевому та регіональному рівні. Для вирішення цієї задачі Держаудитслужба і всі дотичні до забезпечення державного фінансового контролю органи та інституції мають здійснювати систематичний контроль за законністю, ефективністю і результативністю управління і використання коштів місцевих бюджетів в умовах децентралізації.

Щодо покращення якості кадрового складу Держаудитслужби через запровадження нової моделі розвитку та підготовки висококваліфікованих кадрів, то необхідно розробити і запровадити нову модель розвитку та підготовки висококваліфікованих кадрів, а саме: заходи і програми постійного професійного розвитку державних аудиторів. плани проведення семінарів, навчань, конференцій, брифінгів, засідань за круглим столом тощо. Нагальним є питання і створення дієвого механізму взаємодії між Державною аудиторською службою та всіма владними органами та інституціями та суб'єктам господарювання, як посередніми об'єктами фінансового аудиту.

Постійний моніторинг та збільшення уваги до існуючих проблем дає можливість суттєво зменшити ризики імовірних помилок, порушень та системних зловживань у сфері державних фінансів, що у свою чергу сприяло мінімізації бюджетних втрат, зміни спрямованості контрольної-аудиторської діяльності, а також змістити акценти реалізації фінансового інспектування та підвищення його дієвості як інструменту виявлення і документування порушень з ознаками шахрайства, ризиків та налагодження взаємодії з організацією OLAF. В сучасних умовах формування дієвої системи державного управління, гармонійного поєднання потребує не лише ефективність та прозорість функціонування системи державного фінансового контролю, а і визнання того, що ця система має бути націлена на максимально відкриту та тісну співпрацю з суспільством, оскільки лише за повноцінної реалізації зазначеного є можливість стверджувати про повноцінне служіння державної

**Принципи посилення впливу громадянського суспільства
в сфері державного фінансового контролю**

№ з/п	Назва джерела	Трактування сутності принципів прозорості та впливу громадянського суспільства
1	Кодекс фіскальної прозорості	– надання вичерпної інформації відносно минулої, поточної та перспективної діяльності органів державного фінансового контролю
2	(Міжнародний валютний фонд) [Draft Fiscal Transparency Code]	– забезпечення підзвітності органами державного фінансового контролю за прийняті та реалізовані ними рішення перед громадськістю; – отримання доступу до міжнародних ринків капіталу на основі дотримання сприятливих умов
3	ОЕСР [Budget transparency]	– принцип підзвітності: оптимальність використання державних фінансових ресурсів, котра є доречною на шляху повноцінної відповідальності за результативність посадовими особами та представниками громадськості; – принцип відвертості: державні витрати являються вразливими не лише до марнотратства та нецільового використання, але й до шахрайських схем; – принцип інклюзивності: визначається вираженою мірою впливу процесу бюджетування на рівень та якість життя суспільства, – принцип довіри: проявляється через формування довіри в членів суспільства через розуміння того, що їх погляди та інтереси поважаються та враховуються, а державні фінансові ресурси витрачаються раціонально та цілеспрямовано; – принцип якості: передбачає отримання оптимальної результативності, а також справедливої та раціональної державної політики.
4	Конвенція реформування місцевих бюджетів [Розпорядження Кабінету Міністрів України № 308-р]	– принцип чіткості функцій та обов'язків передбачає встановлення функцій управлінських державних органів, а також побудови комунікативного взаємозв'язку між зазначеними державними органами та іншими елементами економіки; – принцип доступності інформації для суспільства передбачає вчасну подачу інформаційних повідомлень про формування та розподіл бюджетних фінансових ресурсів; – принцип відкритості вбачає послідовне та повноцінне виконання процесу бюджетування з обов'язковою подачею деталізованої звітності; – принцип гарантії достовірності вбачає застосування виключно якісних бюджетних інформаційних даних, отриманих виключно в умовах незалежності та достовірності.

виконавчої влади на користь суспільства. Виконання вимог щодо прозорості і підзвітності органів державного фінансового контролю перед суспільством, підзвітність органів виконавчої влади відносно законодавчої (попереднє подання бюджету на розгляд представницького органу та подальше звітування відносно виконання бюджету); підзвітність в межах функціонування органів виконавчої влади; проведення незалежного аудиту – все це має сприяти посиленню впливу громадянського суспільства на сферу державного фінансового контролю.

Згідно з проведеними дослідженнями пропонуємо такі принципи посилення впливу громадянського суспільства на сферу державного фінансового контролю (табл. 1).

Також, варто наголосити і на проблемі існування низького рівня готовності суспільства до колективного (публічного) прийняття управлінських рішень, на недовіру до урядових представників, відсутність належної, відкритої комунікації, а також повної неготовно-

сті членів суспільства брати відповідальність за прийняте рішення безпосередньо на себе. Це обумовлює необхідність максимальної уваги до процесів взаємодії суспільства та органів державного фінансового контролю.

Формулювання висновків і перспектив подальших досліджень в даному напрямку.

Проведена адміністративна реформа суттєво покращила і механізм і зміст діяльності органів державного фінансового контролю, але і виявила чимало проблемних питань, в тому числі, і необхідність посилення впливу громадянського суспільства в сфері фінансового контролю.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Лімська декларація керівних принципів контролю: Декларація, Міжнародний документ від 01.01.1977. URL: https://docs.dtkr.ua/doc/604_001
2. Інформація щодо результатів проведеного огляду: Фінансове управління і контроль у державному секторі України URL: <https://mof.gov.ua/uk/news/informatsiia-shchodo-rezultativ-provedenoho-ohliadu-finansove-upravlinnia-i-kontrol-u-derzhavnomu-sektori-ukrainy>