

УДК 657.6

Чумакова Ірина

к.е.н., доцент, завідувач відділу
Державна навчально-наукова установа
«Академія фінансового управління»
м. Київ

УПРАВЛІНСЬКА ПІДЗВІТНІСТЬ І КОНТРОЛЬ У ДЕРЖАВНОМУ СЕКТОРІ

Анотація

Статтю присвячено аналізу концепції управлінської підзвітності як базового елементу розвитку контролю у державному секторі в умовах реформування системи управління ресурсами держави на основі принципів законності, економічності, ефективності, результативності та прозорості.

Ключові слова: *управлінська підзвітність, контроль, державний сектор, відповідальність, аудит.*

У процесі становлення системи законодавчого регулювання державного внутрішнього фінансового контролю (далі – ДВФК) в Україні значна увага приділяється посиленню підзвітності керівників органів державної влади за управління державними фінансами, що у рамках реформи системи управління державними фінансами (далі – СУДФ) спричинило зміни у діяльності і структурі органів державного сектору та сприяло формуванню сучасних механізмів державного фінансового контролю. Взятий курс на модернізацію української економіки заклав підвалини для розвитку СУДФ, завдяки яким у бюджетний процес включені механізми середньострокового планування і забезпечення ефективного та прозорого використання бюджетних коштів, а на цій основі – і передумови для подальшого удосконалення фінансово-бюджетної політики та забезпечення належного рівня фінансової дисципліни в країні.

Однак, незважаючи на перетворення і реформи, нинішній стан справ у державному секторі економіки не може задовольняти українське суспільство. Економіка України продовжує нести значні збитки в результаті зростаючих із року в рік обсягів порушень, фінансових махінацій і випадків недотримання фінансово-бюджетної дисципліни. Як засвідчують результати роботи контрольних органів [1], практично на кожних 96 об'єктах з 100 перевірених встановлюються фінансові порушення. При цьому зростають обсяги як помилок, що не мають суттєвого впливу на діяльність перевірених органів державного сектору, так і прямих порушень закону, наслідками яких є значні збитки держави. Держава і суспільство втрачають значні ресурси також внаслідок неефективних управлінських рішень. Повернути ж державі втрачені ресурси, майно, навіть при доведенні злочину у діях певних посадових осіб, вдається не завжди.

Корупція, яка фактично спотворила систему прийняття управлінських рішень в економіці, дисменеджмент¹, а також несприятливі зовнішні умови

¹ Дисменеджмент – неологізм, синонімом якого є англійський термін «mismanagement», що означає неякісне, неефективне управління; отримано з додаванням префікса «дис-» до терміну «management» і означає порушення або ліквідацію даної властивості чи дії («диспропорція», «дисфункція», «дисбаланс» і т.д.). Див. докладніше: [2, с. 3-12].

призвели Україну до «найглибшій за всю історію ... економічній, політичній і соціальній кризі. Державні фінанси знаходяться у критичному стані. Дефіцит державного бюджету у 2013 р. склав 65 млрд. грн., з урахуванням усіх зобов'язань уряду – понад 80 млрд. грн.» [3].

Одним з основних умов подолання корупції та шахрайства з державними фінансами є управлінська підзвітність керівника за результати діяльності очолюваного ним органу та налагодження дієвого внутрішнього контролю, який має забезпечити належне – законне, економічне, ефективне, результативне та прозоре – управління державними фінансами.

Проблеми реформування ДВФК в Україні в останній час достатньо часто ставали об'єктом наукових пошуків вітчизняних вчених. Водночас дослідження концепції управлінської підзвітності як базового елементу розвитку системи ДВФК на сьогодні є питанням, робота над яким потребує подальшого теоретичного і практичного визначення. Безпосередньо автором статті було зроблено спробу внести власний доробок у вирішення цих проблем з урахуванням трансформацій контролю і зміни відносин між органами влади і державного сектору в Україні.

Зростання інтересу до управлінської підзвітності в органах державної влади в Україні багато у чому збігається із тенденціями реформ державного управління і контролю в економічно розвинених країнах світу, які спрямовані на трансформацію традиційних механізмів управління у ринкові механізми і запровадження результатоорієнтованого управління, основою якого є відповідальність керівника за фінансове управління і контроль та розвиток державного органу в цілому.

Основна тенденція розвитку контролю, наприклад, у країнах-членах ОЕСР полягає у переході від прямих інструментів центрального, переважно фінансового, контролю за фінансуванням – до більш збалансованої системи зовнішнього і внутрішнього контролю, в якій контроль частково передається на рівень керівництва органу державного сектору. Головною інновацією у перебудові системи контролю вважається надання керівникам більшої свободи дій і фінансової відповідальності. Значно збільшується управлінська підзвітність органів державної влади, які через різноманітні взаємопов'язані механізми мають довести, що вони використали надані їм ресурси у спосіб, що дозволяє ефективно виконувати покладені на них функції [4, с. 2].

І аудит, як один із таких механізмів, є інструментом гарантування для органів виконавчої влади (*внутрішній аудит*) та законодавчого органу (*зовнішній аудит*) того, що державні кошти отримані і витрачені згідно з кошторисом, планом, контрактом, нормативним актом та іншими відповідними документами (*аудит відповідності*), звітність про використання коштів достатньо точно відображає фінансовий стан державного органу або країни в цілому (*фінансовий аудит*), а також того, що забезпечене належне співвідношення ціни і якості завдяки економічному, ефективному й результативному управлінню державними коштами (*аудит ефективності*).

У сучасній спеціалізованій літературі [4, с. 1-2] підкреслюється, що терміни «підзвітність» (*accountability*) і «контроль» не є однозначними і в різних країнах сприймаються по-різному. Для багатьох країн термін «підзвітність» означає

лише систему бухгалтерського обліку або сприймається як обов'язок звітувати. В інших культурах поняття підзвітності застосовується у широкому розумінні, з погляду на те, яку відповідальність за свої дії несуть уповноважені реалізовувати державну владу службовці.

Нові підходи, що зустрічаються у спеціальній економічній літературі під час визначення терміну «підзвітність» у контексті реформування державного управління, розглядають його як рівність підзвітності і відповідальності [5].

Вважаємо, що сприйняття підзвітності лише як відповідальності, яку кожна особа несе за свої дії і їх наслідки та за шкоду, завдану інтересам інших осіб, не є правильним. Адже, виходячи з такого рівняння, для розробки й впровадження відповідних механізмів підзвітності достатньо лише забезпечити можливість притягнення керівників (державних службовців) до відповідальності за свою діяльність (або бездіяльність).

Саме таке сприйняття цих понять є притаманним наразі для України, де поняття відповідальності традиційно розуміється як покарання за допущені порушення, тобто у негативному (ретроспективному) плані.

Термін «підзвітність» не може бути перекладений буквально як відповідальність, тому що цей термін, на відміну від англійського терміну «responsibility», вміщує інший конкретний зміст, який тлумачиться як «відповідальність, обов'язки, повноваження». Приставка «під», що ставиться перед словом «звітність», тут вказує на ієрархію рівнів управління.

У світлі нинішніх умов і середовища, в яких працюють вітчизняні органи виконавчої влади, термін «підзвітність» є більш конкретним для вузького застосування і може бути визначений як *відносини, засновані на зобов'язаннях, задля забезпечення факту засвідчення взяття на себе відповідальності за діяльність відповідно до узгоджених очікувань.*

У підтвердження наведеного висновку у праці [6, С. 105] доведено, що традиційна модель підзвітності багатьох європейських країн представляє вертикальний ланцюг, який забезпечує систему ієрархічних взаємовідносин підзвітності між органами виконавчої влади, посадовцями, секретарями відділів і міністрів, міністрами і Парламентом.

Отже, для того, щоб посадова особа (керівник державного органу) відповідала за результати діяльності очолюваного ним органу, вона має бути наділена необхідними правами шляхом чіткого делегування повноважень. Та задля усунення можливих випадків свавільного прийняття рішень і зловживання владою, мають бути створені й дотримуватися ефективні механізми підзвітності. Такими механізмами, на нашу думку, мають бути зовнішній і внутрішній аудит, внутрішній контроль та система бухгалтерського обліку і фінансової звітності у державному секторі.

Концепція управлінської підзвітності передбачає збалансування підпорядкованості, нагляду і контролю (з одного боку) з незалежним професійним судженням, неутручанням третіх осіб у діяльність внутрішніх контрольних і аудиторських підрозділів та повагою до думки фахівця (з другого). Але, для того, щоб така концепція була реалізована на практиці, закріплення на законодавчому рівні відповідних механізмів підзвітності не достатньо. Потрібна поступова передача відповідальності з «єдиного центру» до

конкретного виконавця бюджетної програми чи місцевого органу влади, а також скорочення кількості і чисельності традиційних контролюючих органів. Це стане можливим за умови проведення повномасштабної адміністративної реформи в Україні. Лише після її проведення розпорядники бюджетних коштів усіх рівнів зможуть забезпечувати високу якість управлінської підзвітності за результати контролю бюджетних видатків і управління в цілому як на мікротак і на макроекономічному рівнях.

Список використаних джерел

1. Звіт про результати діяльності Державної фінансової інспекції України та її територіальних органів. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/97808>.
2. Клейнер Г.Б. Российский дисменеджмент: проблемы преодоления / Глобальный мир: антикризисные императивы, модернизация, институты: материалы Международной научно-практической конференции (Ростов-на-Дону, 24-26 мая 2012 г.): в 3 т. – Т. 2 / под ред. А. Ю. Архипова, Ю. М. Осипова, В. А. Алешина, В. Н. Овчинникова. – М.: Вузовская книга, 2012.
3. Програма діяльності Уряду Яценюка / Українська правда. [Електронний ресурс]. – Режим доступу – <http://www.pravda.com.ua/articles/2014/02/27/7016528/?attempt=1>.
4. Модернізація державного сектора: підзвітність та контроль / Центр сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України // Policy Brief. OECD. – 2007. – Серпень. – 8 с.
5. Копенгагенська декларація про соціальний розвиток : всесвітня зустріч на вищому рівні в інтересах соціального розвитку (Копенгаген, 6–12 березня 1995 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/copdecl.shtml.
6. Синкова О.М. Підзвітність в органах державної влади: досвід правового регулювання зарубіжних країн // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 2. – С. 105-109.

