

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Поліщук Володимир Володимирович

УДК 351.72:353

**МЕХАНІЗМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ
ПАРЛАМЕНТСЬКОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ
(на прикладі Автономної Республіки Крим)**

Спеціальність 25.00.02 – механізми державного управління

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління

Харків – 2005

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Харківському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Науковий керівник – кандидат економічних наук, доцент

МАМОНОВА Валентина Василівна,

Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, доцент кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування

Офіційні опоненти: доктор економічних наук, професор

БАРАНОВСЬКИЙ Олександр Іванович,

Інститут економіки та прогнозування НАН України, завідувач відділу досліджень розвитку та регулювання фінансових ринків;

кандидат наук з державного управління, доцент

КЛИМОВА Світлана Миколаївна,

Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, доцент кафедри права та законотворчого процесу

Провідна установа – Інститут законодавства Верховної Ради України, відділ комплексних проблем державотворення, м. Київ

Захист відбудеться "20" січня 2006 р. о 14 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 64.858.01 Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України за адресою: 61050, м. Харків, просп. Московський, 75, зал засідань спеціалізованої вченої ради (1 поверх).

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України за адресою: 61050, м. Харків, просп. Московський, 75.

Автореферат розісланий "19" грудня 2005 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Лебець В.С.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. В період трансформаційних соціально-економічних перетворень в Україні виникає необхідність створення ефективної, адекватної цим умовам, дієвої системи державного управління. Особливої ваги набуває питання забезпечення фінансового контролю як однієї з найважливіших функцій державного управління.

На початковій фазі становлення ринкових відносин фінансовий контроль відігравав другорядну роль, внаслідок чого окремі сфери бюджетного процесу виходили з-під контролю. Найбільшого поширення набули такі порушення бюджетного законодавства, як нецільові та неефективні витрати державних фінансових і матеріальних ресурсів та перекачування бюджетних коштів до комерційних структур.

В Україні діє чимало організацій і установ, наділених функціями контролю. Проте, на сьогодні ще не відбулося чіткого розмежування їх завдань відповідно до статусу та повноважень.

Актуальність і глибину проблем, що пов'язані з витрачанням бюджетних коштів, складно переоцінити. Серйозні вади у нормативно-правовій базі стримують процеси координації діяльності суб'єктів фінансового контролю. Органи виконавчої влади всіх рівнів, захищаючи свої права щодо розпорядження державними ресурсами, намагаються обмежити зовнішній контроль з боку органів, уповноважених контролювати витрати бюджетних коштів.

Отже, існує необхідність удосконалення системи державного фінансового контролю в Україні, взагалі, та на регіональному рівні, зокрема. Постає потреба у створенні регіональних органів зовнішнього фінансового контролю (в областях – регіональних відділень Рахункової палати України), удосконаленні механізмів впливу Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим на процеси використання бюджетних коштів.

Усі зазначені структури доцільно наділити відповідними повноваженнями щодо здійснення експертно-аналітичних функцій, впровадження нових підходів до формування бюджетних відносин між органами влади усіх рівнів, забезпечення гнучкості й ефективності управління фінансами.

Таким чином, основними факторами, що обумовлюють актуальність даного дослідження, можна вважати:

– недосконалість нормативно-правової бази з питань управління бюджетними та позабюджетними ресурсами, які одержує регіон для виконання делегованих державою повноважень;

– недооцінка фінансово-економічного потенціалу регіону, незбалансованість в управлінні власними фінансовими ресурсами, а також тими, що надходять з державного бюджету;

– незабезпеченість експертно-аналітичного обґрунтування щодо формування та використання фінансових ресурсів у поєднанні з можливістю контролю процесів взаємодії

бюджетів різних рівнів та розробки пропозицій стосовно вдосконалення міжбюджетних відносин.

Усе зазначене свідчить про актуальність дослідження та розв'язання проблем функціонування системи ефективного державного фінансового контролю.

Значний внесок у вивчення цих проблем, визначення оптимальної структури та дослідження особливостей діяльності контролюючих органів зробили вітчизняні та закордонні вчені В. Авер'янов, Є. Алісов, О. Андрійко, Г. Атаманчук, В. Афанасьєв, О. Барановський, М. Білуха, Л. Воронова, О. Горбунова, О. Козирін, С. Клімова, Т. Коломоєць, О. Машков, Н. Нижник, Г. Одінцова, В. Опарін, В. Симоненко, Ю. Тихомиров та ін.

Проблеми функціонування системи фінансового контролю в Росії на федеральному та регіональному рівнях докладно проаналізовано у роботах І. Белобжецького, В. Двуреченського, С. Степашина, С. Шохіна.

Особливості фінансового контролю в країнах Європи, Азії та США аналізуються у наукових працях В. Волчихіна, Дж. Лаурія, А. Орбаньянос, Н. Погосяна, Ю. Тараліна, Х. Хевенса, Ф. Шелюто.

Незважаючи на значну кількість наукових праць з проблематики дисертації, до цього часу своєрідною прогалиною залишається дослідження особливостей фінансового контролю на регіональному рівні в Україні, хоча у цьому відчувається гостра необхідність.

Аналіз наукових джерел свідчить про певні суперечності між державною політикою фінансового контролю і реальними умовами його здійснення, об'єктивними потребами суспільства та можливостями реалізації органами державного фінансового контролю своїх функцій у трансформаційних умовах.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана в межах науково-дослідних робіт Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України і пов'язана з темою, що досліджується кафедрою регіонального управління та місцевого самоврядування "Розробка механізму надання якісних управлінських послуг органами влади на регіональному рівні" (державний реєстраційний номер 0104U000089), яка входить до комплексного наукового проекту Національної академії державного управління при Президентіві України "Державне управління і місцеве самоврядування". Зокрема, обґрунтовано роль фінансового контролю у забезпеченні повноти надання місцевими органами влади соціально-економічних послуг населенню та ефективності управлінських рішень, які приймаються на регіональному рівні.

Мета і задачі дослідження. Метою дослідження є теоретичне обґрунтування та розробка механізмів вдосконалення парламентського фінансового контролю на регіональному рівні, впровадження яких спрямовується на підвищення ефективності використання бюджетних коштів, забезпечення прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Реалізація визначеної мети передбачає вирішення таких завдань:

- з'ясувати соціально-економічний зміст державного фінансового контролю, його основні ознаки;
- визначити місце і роль парламентського фінансового контролю в системі державного управління та особливості його здійснення;
- виявити протиріччя у функціонуванні діючої системи державного фінансового контролю в Україні;
- уточнити принципи парламентського фінансового контролю, обґрунтувавши необхідність запровадження гнучкості планування контрольних-аналітичних заходів з виконання бюджету поточного року;
- проаналізувати форми і методи парламентського фінансового контролю, у т.ч. державного аудиту;
- провести порівняльний аналіз сутності та змісту державного фінансового контролю та державного аудиту за критеріями "об'єкт", "суб'єкт", "результати";
- узагальнити зарубіжний досвід організації фінансового контролю бюджетних коштів з боку держави і розробити пропозиції щодо його використання в Україні на регіональному рівні.

Об'єкт дослідження – процес державного управління фінансами.

Предмет дослідження – специфічні особливості парламентського фінансового контролю на регіональному рівні та механізми його вдосконалення.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертаційної роботи становлять наукові принципи, методи та засоби наукового пізнання, які забезпечують достовірність результатів і досягнення визначеної мети. У ході дослідження для характеристики системи державного фінансового контролю застосовувався системний підхід, що дозволило відслідкувати взаємозв'язок і взаємодію елементів існуючої системи державного фінансового контролю. За допомогою логіко-семантичного методу з'ясовано сутність парламентського фінансового контролю та уточнено в цілому понятійний апарат за темою дослідження. Компаративний метод і метод порівняльного аналізу використовувалися при з'ясуванні відмінностей поняття "державний фінансовий контроль" від поняття "державний аудит" та при узагальненні зарубіжного досвіду. При визначенні результативності діяльності Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, як органу парламентського фінансового контролю, застосовувалися метод абстрагування, статистичний та компаративний методи. Розробка запропонованих механізмів удосконалення парламентського фінансового контролю здійснена за допомогою структурно-функціонального аналізу.

В якості емпіричних матеріалів для дослідження використано нормативно-правову базу України, статистичні дані, дані міністерств і відомств, матеріали наукових конференцій,

різноманітні періодичні видання, спеціальна наукова література, а також міжнародні правові акти та стандарти, які регулюють діяльність органів державного фінансового контролю.

Певний обсяг інформаційного матеріалу узагальнено за результатами практичної діяльності Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у вирішенні важливого наукового завдання щодо вдосконалення системи державного фінансового контролю в Україні в цілому та на регіональному рівні.

Новизна наукових результатів міститься у таких положеннях:

уперше:

– теоретично обґрунтовано новий підхід до організації фінансового контролю за раціональним використанням бюджетних коштів, заснований на використанні моделі міжбюджетних відносин;

– з'ясовано специфічні особливості парламентського фінансового контролю як найважливішого елементу загальнодержавної системи контролю (незалежність від уряду, контроль виконання державного бюджету та використання цільових державних фондів, експертно-аналітична оцінка проектів бюджету і звітів про його виконання);

– визначено суттєві елементи державного аудиту управлінських рішень регіональних органів і якісні характеристики аудиту ефективності використання бюджетних коштів;

удосконалено:

– правовий механізм парламентського фінансового контролю за використанням фінансових ресурсів в регіоні шляхом розширення повноважень Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

– організаційний механізм парламентського фінансового контролю за фінансовими ресурсами в Автономній Республіці Крим шляхом налагодження взаємодії Рахункової палати Верховної Ради АРК з місцевими бюджетами та Рахунковою палатою України; запровадження аудиту ефективності рішень органів влади та управління щодо дотримання бюджетного законодавства України;

– механізм кадрової політики у сфері фінансового контролю як сукупність цілеспрямованих дій та засобів роботи з підбору, виховання та підвищення фахової підготовки працівників органів контролю;

дістало подальший розвиток:

– поглиблення сутності наукового поняття "парламентський фінансовий контроль", що відображає діяльність незалежного органу, який створюється представницькою владою в регіоні з метою контролю за бюджетним процесом на державному, регіональному та місцевому рівнях;

– уточнення змісту понять суб'єкта та об'єкта державного аудиту з урахуванням проблеми

ефективності зовнішнього фінансового контролю;

– обґрунтування гнучкості планування контрольних-аналітичних заходів з виконання бюджету поточного року як одного з принципів контролю.

Практичне значення отриманих результатів полягає в опрацюванні підходів і методів удосконалення нормативно-правової бази з питань державного фінансового контролю на регіональному рівні. Практичну цінність мають рекомендації стосовно змін Положення про Рахункову палату Верховної Ради Автономної Республіки Крим, затверджених Верховною Радою АР Крим 19 травня 2005 р. (довідка про впровадження від 31.08.2005 р. № 28-40/468), а також змін її структури (довідка про впровадження від 03.10.2005 р. № 28-40/520).

Теоретичні положення та наукові результати дослідження використано викладачами кафедри економічної теорії і фінансів та кафедри регіонального управління і місцевого самоврядування Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України при підготовці та викладанні модулів "Державна політика: аналіз та механізми", "Державне управління в економічній сфері", "Фінанси", "Управління місцевими фінансами та бюджетом" за програмою підготовки магістрів державного управління (акт від 29 серпня 2005 р. № 01 – 1580/06-02).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційна робота є самостійною працею, в якій комплексно досліджено теоретичні засади державного фінансового контролю в регіоні, з'ясовано передумови, особливості його функціонування та тенденції розвитку в умовах ринкової економіки, обґрунтовано та опрацьовано правовий, організаційний та кадровий механізми його вдосконалення.

Апробація результатів дослідження. Результати дослідження оприлюднені на науково-практичній конференції "Формування механізму регіонального управління в Україні" (м. Харків, 2001 р.), міжнародному семінарі керівників органів державного та регіонального контролю України та Російської Федерації (м. Судак, 2002 р.); засіданнях Європейської організації регіональних органів зовнішнього контролю державних фінансів EURORAI (м. Тулуза, Франція, 2003 р.; м. Зелена Гура, Польща, 2004 р.; м. Барселона, Іспанія, 2004 р.); міжнародному "круглому столі" "Роль та вплив зовнішнього фінансового контролю в бюджетній політиці на регіональному рівні" (м. Сімферополь, 2004 р.).

Публікації. За темою дисертаційної роботи опубліковано чотири наукові праці у виданнях, що входять до переліку фахових в галузі науки державного управління, двоє тез доповідей на науково-практичних конференціях. Загальний обсяг публікацій – 2,72 авт. арк.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається з вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Повний обсяг дисертації – 176 сторінок, у тому числі таблиць – 3, рисунків – 16. Список використаних джерел налічує 186 найменувань (16 сторінок), з них 10 – іноземною мовою.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначається стан наукової розробки проблеми, з'ясовується зв'язок роботи з науковими планами та програмами, розкриваються мета, задачі, об'єкт і предмет, методи дослідження, наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, наводяться дані про їх апробацію та публікації.

У **першому розділі** – *"Теоретичні засади здійснення державного фінансового контролю в системі державного управління"* – визначено, що контроль є однією з головних функцій державного управління. На основі аналізу з'ясовано, що молода наука державного управління ще не сформувала цілісної теорії державного контролю, що призводить до різного тлумачення його змісту. Уточнюється визначення сутності державного контролю, з системи якого виокремлюється поняття "державний фінансовий контроль", визначаються його цілі та функції.

Головне призначення державного фінансового контролю – сприяння успішній реалізації державної політики в усіх сферах, забезпечення законності при мобілізації фінансових ресурсів до відповідних фондів, їх розподілі відповідно до потреб, цілеспрямованому та результативному використанню коштів, запобігання прорахунків у фінансовій сфері.

Доведено, що сьогодні державний фінансовий контроль в Україні реалізується певною множиною органів, які багато в чому дублюють один одного, не взаємодіють між собою і прагнуть досягти лише власної вузьковідомчої мети. Відсутність єдиних принципів і методик здійснення державного фінансового контролю призводить до невідповідності результатів контрольним заходам. Для значної кількості органів державного контролю є характерним низький рівень аналітичної роботи та узагальнення наслідків своєї діяльності. В результаті виявлені порушення лише констатуються, а глибинні причини, що їх породжують, не зазнають ніякого впливу.

Таким чином, одним з пріоритетних завдань щодо вдосконалення системи державного контролю в усіх його формах має стати опрацювання загальної теорії державного контролю як основи розробки проектів відповідних законів.

Аналіз наукової літератури дає підстави стверджувати, що історично контрольні повноваження у сфері фінансів були першими правами представницьких органів, а належна їх реалізація вирішальною мірою залежить від забезпечення і реального здійснення парламентського контролю за діяльністю органів усіх гілок державної влади. Звідси випливає, що парламентський фінансовий контроль є найважливішим елементом загальнодержавної системи фінансового контролю, тобто концентрує діяльність створеного парламентом країни або представницькою владою в регіоні незалежного органу щодо здійснення контролю за бюджетним процесом на державному, регіональному та місцевому рівнях.

У ході дослідження з'ясовані такі специфічні особливості парламентського фінансового

контролю, як незалежність від уряду, контроль за виконанням державного бюджету та використанням цільових державних фондів, експертно-аналітична оцінка проектів бюджету та звітів про його виконання. Існуюча система принципів парламентського фінансового контролю доповнена принципом гнучкості планування контрольно-аналітичних заходів щодо виконання бюджету поточного року, сутність якого полягає у необхідності термінового реагування на пропозиції органів законодавчої та виконавчої влади і внесення відповідних змін до проведення контрольних заходів.

В якості ефективного методу парламентського фінансового контролю, що відповідає етапу ринкових перетворень у суспільстві, визначено державний аудит, обґрунтовано його необхідність, доцільність запровадження та перевагу. У дисертації розкриваються такі поняття, як об'єкт і суб'єкт державного аудиту, аналізуються результати його запровадження.

Об'єктом державного аудиту є рішення, що зумовлюють певні фінансові операції, експертиза проектів нормативно-правових актів, результати виконання бюджету, оцінка прогнозів і напрямків розвитку економіки регіонів і країни в цілому. Основна мета державного аудиту полягає у наданні парламентаріям, депутатам і громадянам незалежної інформації про стан управління країною та захист її інтересів.

Суб'єктом державного аудиту виступають державні органи, що перевіряють діяльність виконавчої влади, але не входять до її системи.

У розділі узагальнюється досвід організації державного фінансового контролю в зарубіжних країнах. Адаптація його до умов України вимагає створення таких механізмів контролю за виконанням державного бюджету, які б забезпечували високий ступінь імовірності виявлення, гарантії та можливості припинення порушень при використанні бюджетних коштів. Найбільш прийнятними для нашої держави є системи контролю Китаю та Швеції.

У **другому розділі** – *"Аналіз сучасного стану системи державного фінансового контролю в регіоні"* – аналізуються питання організаційно-економічного змісту функцій контролю в системі управління регіоном і особливості його здійснення на прикладі Автономної Республіки Крим.

Проведене дослідження свідчить, що характерними ознаками організації державного фінансового контролю в країні є наявність наступних проблем і суперечностей:

- відсутність єдиної політики у сфері державного фінансового контролю;
- неефективність міжвідомчої взаємодії контролюючих і правоохоронних органів та органів державної влади, що зумовлює дублювання роботи в одній з ланок і відсутність контролю в іншій, а також розпорошення зусиль і коштів;
- брак системи важелів (особливо в контрольно-рахункових органах), які б забезпечували негайне припинення зловживань і правопорушень у фінансовій сфері та сприяли ліквідації їх наслідків для економіки держави.

Реформування господарства на ринкових засадах безпосередньо пов'язано із забезпеченням

фінансової стабільності розвитку територій, яка, у свою чергу, безпосередньо залежить від якості організації державного фінансового контролю в регіоні, реалізації його функцій.

Визначено, що основні причини недостатньо ефективної системи фінансового контролю в регіоні криються у невизначеності місця та недооцінці ролі кожного з контролюючих органів, відсутності нераціонального розмежування їх обов'язків між ними, невиправданому дублюванні функцій.

Сьогодні парламентський фінансовий контроль на регіональному рівні існує лише в Автономній Республіці Крим. В дисертаційній роботі він розглядається на прикладі діяльності Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, якій належить особливе місце в системі органів державного фінансового контролю. У питаннях поточного контролю Рахункова палата акцентує увагу на контролі ефективності витрат бюджетних коштів і реалізації управлінських рішень щодо управління ними.

Потенціал Рахункової палати дозволяє вже зараз на існуючій базі сформувати багатофункціональний орган з необхідними повноваженнями для здійснення поряд з бюджетним контролем повномасштабного державного фінансового контролю на основі аудиту ефективності, що забезпечує захист національних інтересів в автономії, а також інтересів юридичних і фізичних осіб у сфері їх фінансових взаємин.

Важливим гарантом забезпечення виконання завдань і функцій органів місцевого самоврядування, а відповідно, їхньої справжньої самостійності в межах Конституції і законодавства України, є місцевий бюджет. Тому у дослідженні особлива увага звертається на питання контролю за доходами та видатками місцевих бюджетів, які сьогодні залишаються нерегульованими. Визначено, що одним з найважливіших напрямків роботи є контроль за процесом формування та виконання місцевих бюджетів на всіх рівнях, що вимагає забезпечення прозорості у діяльності усіх владних структур – від сільської ради до Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Такий контроль дозволяє відстежити бюджетні потоки будь-яких напрямків.

У зв'язку з тим, що в Україні практично відсутній зовнішній парламентський контроль за коштами місцевих бюджетів (оскільки Рахункова палата України здійснює контроль в основному за використанням коштів державного бюджету, залишаючи без належної уваги виконання місцевих бюджетів), у дисертації обґрунтовано новий концептуальний підхід до здійснення фінансового контролю на регіональному рівні за раціональним використанням бюджетних коштів, заснований на використанні моделі міжбюджетних відносин.

У третьому розділі – *"Механізми вдосконалення парламентського фінансового контролю на регіональному рівні"* – запропоновано три механізми: правовий, організаційний та механізм вдосконалення кадрової політики.

Сьогодні Рахункова палата Верховної Ради Автономної Республіки Крим, здійснюючи контроль за використанням коштів бюджету автономії, не може втручатися в процес надходження

коштів до бюджету автономії а також впливати на правопорушників. Тобто, як спеціальний інструмент парламентського контролю

Забезпечення незалежності фінансового контролю безпосередньо пов'язане з наданням органу парламентського контролю повноваженнями органами державної влади.

На основі вивчення можливостей його використання розширення повноважень Рахункової палати в сфері фінансового контролю, зокрема наділення її правом здійснення контролю за використанням трансфертів місцевим бюджетам; реалізацією державних корпоративних прав і фінансування організацій; проведення експертно-аналітичної оцінки виконання місцевих бюджетів з урахуванням фактичних надходжень до бюджетів усіх рівнів; подання до правоохоронних органів матеріалів щодо притягнення до відповідальності посадових осіб за порушення бюджетного законодавства (рис. 1).

Правовий механізм вдосконалення парламентського фінансового контролю

Розширення повноважень Рахункової палати ВР АРК

- контроль за доходною частиною державного бюджету та рухом державних коштів у вигляді трансфертів місцевим бюджетам
- призупинення фінансування організацій, які допускають порушення у використанні бюджетних коштів
- подання до правоохоронних органів по притягненню до відповідальності посадових осіб за порушення бюджетного законодавства з обов'язковим реагуванням за матеріалами перевірок
- контроль за реалізацією державних корпоративних прав і майнових відносин
- експертно-аналітична оцінка виконання місцевих бюджетів з урахуванням фактичних надходжень до бюджетів всіх рівнів

Доповнення до Положення про Рахункову палату ВР АРК

ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ЩОДО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

ПРИЙНЯТТЯ СПЕЦІАЛЬНОГО ЗАКОНУ УКРАЇНИ ПРО ЄДИНУ СИСТЕМУ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

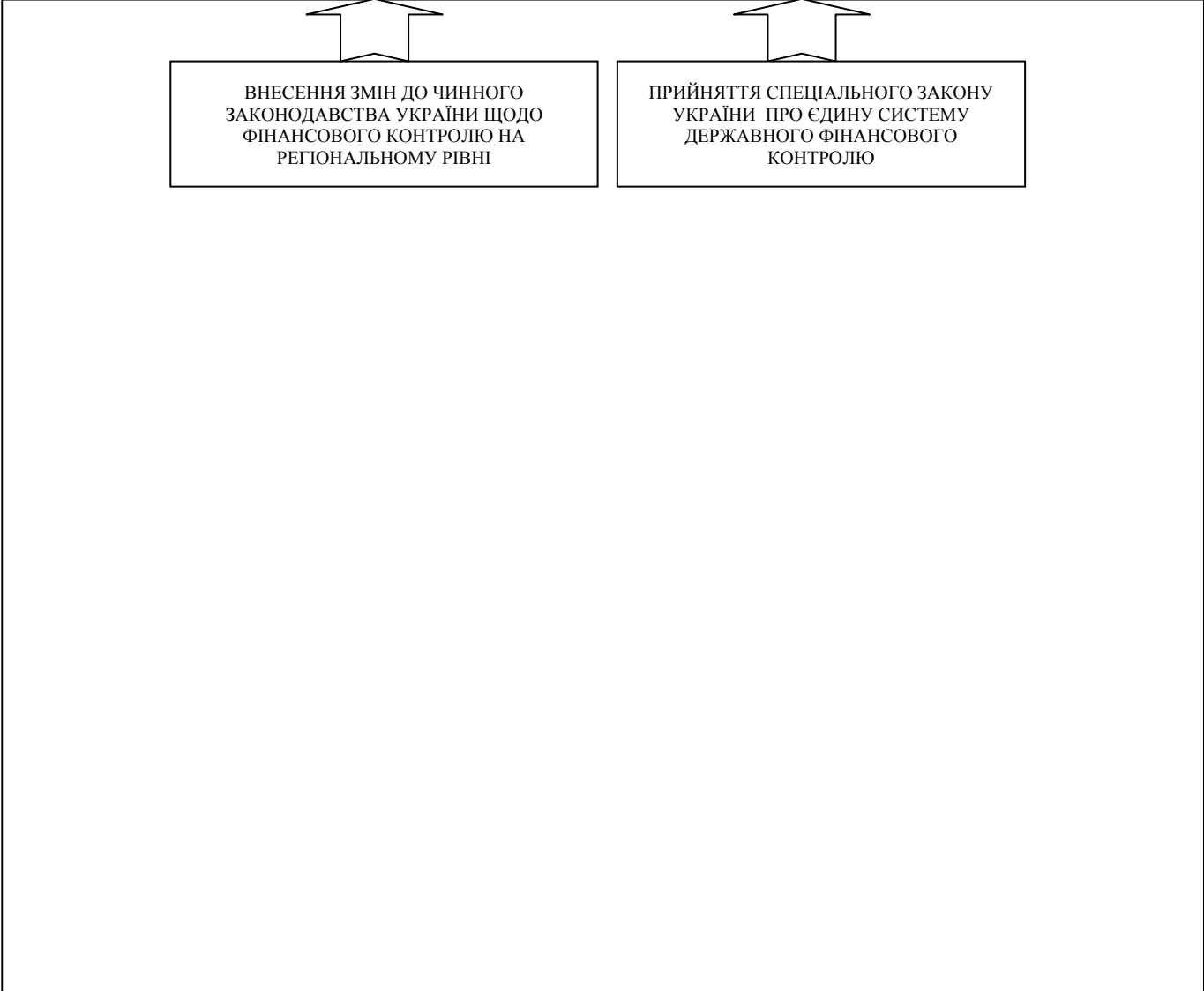


Рис. 1. Складові правового механізму вдосконалення парламентського фінансового контролю

Обґрунтовано також положення щодо збільшення терміну повноважень голови Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, який би перевищував строк дії парламенту, що відповідає міжнародним принципам контролю як функції державного управління.

Вирішення питань щодо розширення повноважень Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим як незалежного органу парламентського фінансового контролю сприятиме наближенню системи державного фінансового контролю до міжнародних стандартів.

У дисертації зосереджується увага на необхідності вдосконалення організаційного механізму парламентського фінансового контролю, а саме поповнення його трьох складових (інформаційної, технологічної та структурної) новими елементами (рис. 2).

Запропоновано доповнити інформаційну складову терміналом – банком даних, де зберігаються матеріали перевірок, висновки органів контролю, заходи щодо реагування за результатами контролю, та класифікацією учасників бюджетного процесу за групами ризику.

Доведено, що фінансовий контроль не може обмежуватися його трьома традиційними формами: попереднім, поточним і послідуєчим контролем. Підвищення ефективності фінансового контролю передбачає використання й інших його форм: запобіжного, супровідного, додаткового, заключного.

У зв'язку з побудовою вертикалі фінансового контролю (від державного бюджету – до республіканського (обласного) і бюджетів місцевого самоврядування) пропонується налагодження взаємодії Рахункової палати України, Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування шляхом створення відповідного відділу, функціональними завданнями якого є повний аналіз формування та використання бюджетних коштів (послідовно від вищих органів до нижчих), виявлення недоліків на стадії планування та у процесі виконання бюджетів усіх рівнів, а також контроль за використанням міжбюджетних трансфертів.

Узагальнення зарубіжного досвіду, аналіз сучасного стану парламентського фінансового контролю дозволили зробити висновок про необхідність введення до структури Рахункової палати фахівців якісно нового рівня – аудиторів з питань державного аудиту управлінських рішень та аудиту ефективності використання бюджетних коштів.

Покращення кадрового забезпечення органів фінансового контролю потребує вдосконалення кадрової політики у цій ланці, насамперед, запровадження заходів, які б відповідали завданням підвищення фахового рівня працівників цієї системи і визначали правила їх поведінки та дотримання стандартів при ревізіях і перевірках.

Механізм вдосконалення кадрової політики представлено сукупністю дій та засобів кадрової роботи шляхом встановлення вимог до спеціалістів органу парламентського фінансового контролю,

підвищення їх кваліфікації, забезпечення професійних гарантій та використання кадрового потенціалу (рис. 3).

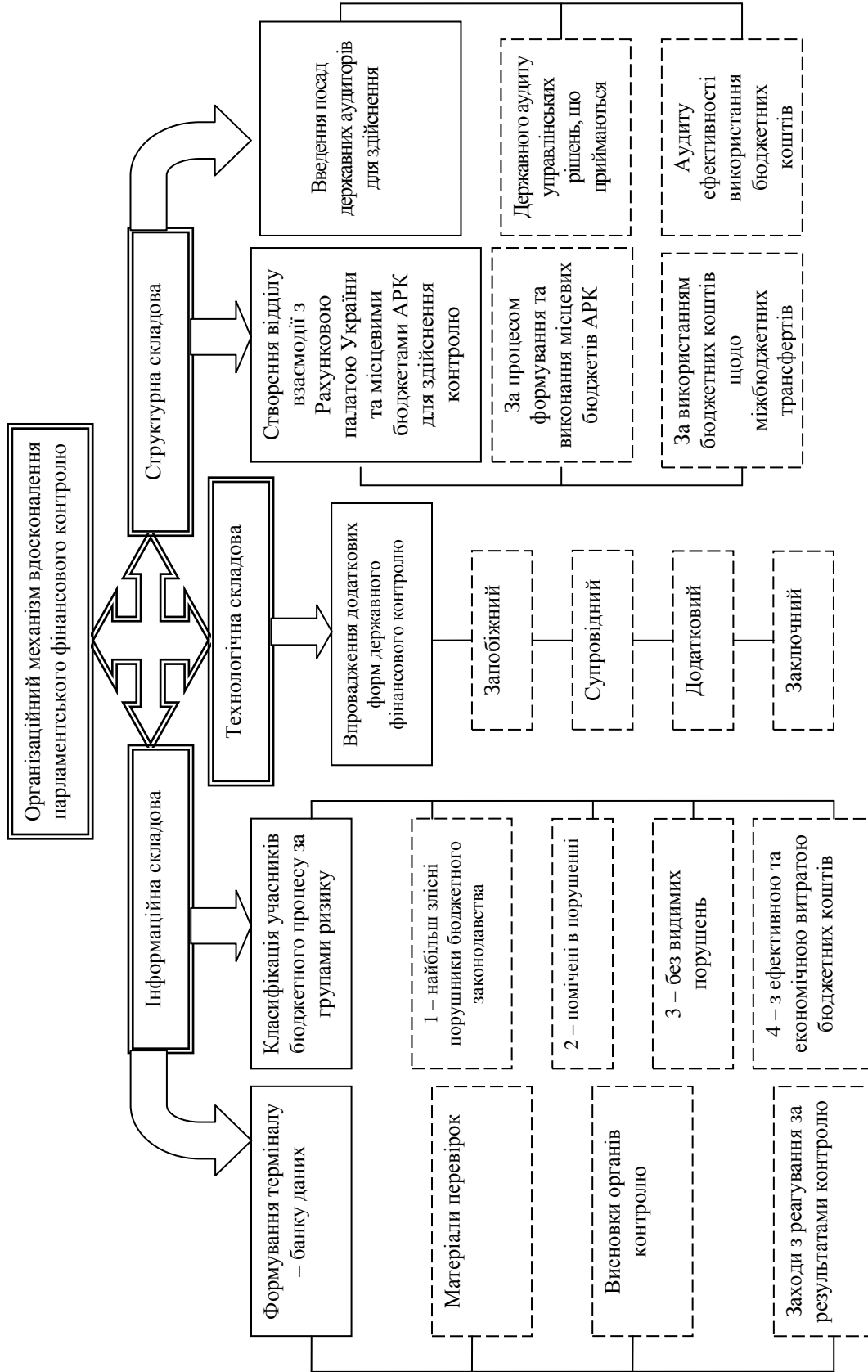


Рис. 2. Складові організаційного механізму вдосконалення парламентського фінансового контролю

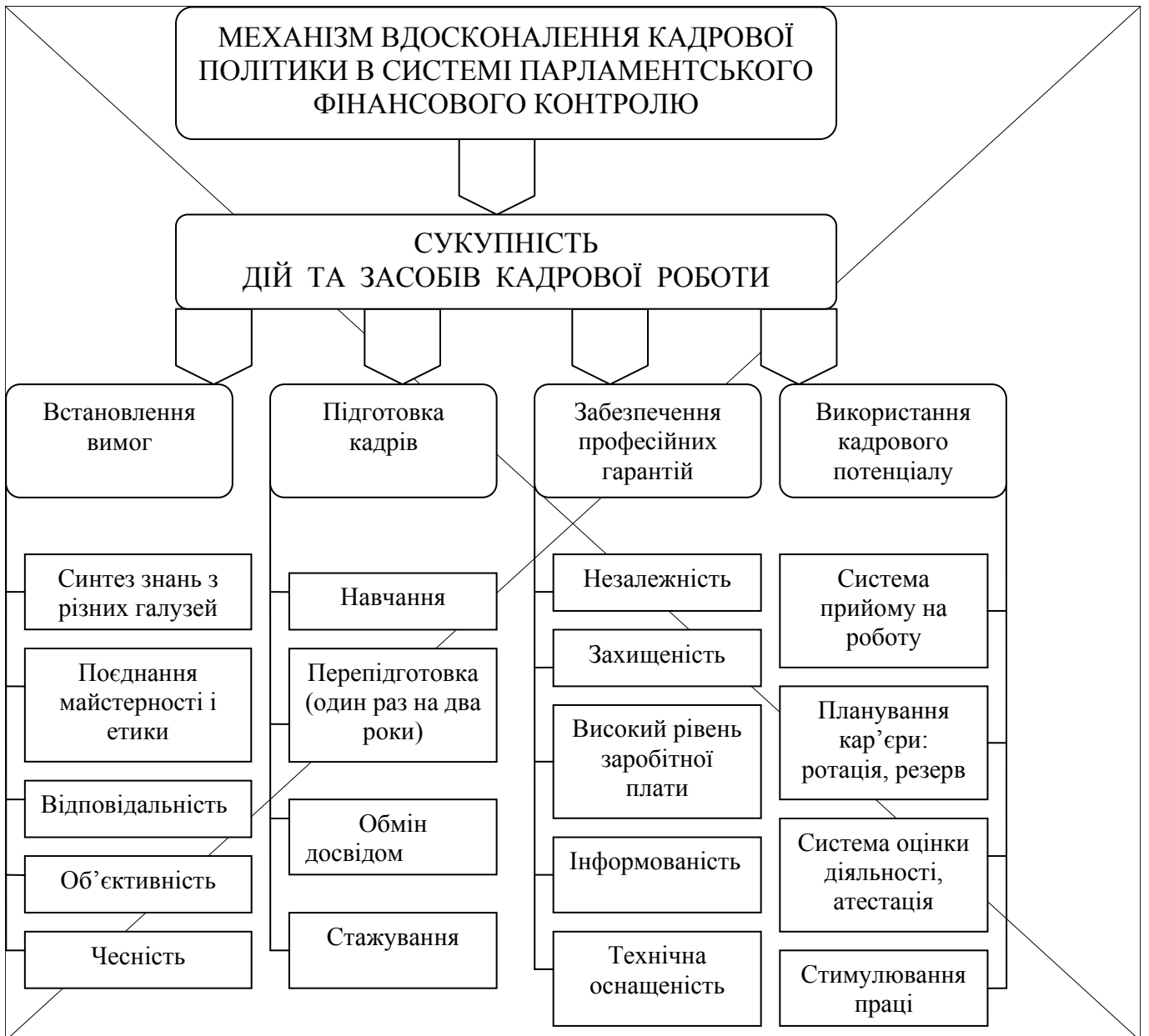


Рис. 3. Механізм вдосконалення кадрової політики в системі фінансового контролю

Специфіка діяльності органів фінансового контролю потребує розробки окремої програми підготовки та перепідготовки фахівців на спеціальних факультетах і кафедрах вищих навчальних закладів та на відповідних курсах.

Основними напрямками розвитку кадрової політики мають бути:

- удосконалення системи прийому персоналу на роботу;
- забезпечення постійного кар'єрного зростання та підтримка його на рівні, що дозволяє контролерам виконувати будь-яке завдання з мінімальною додатковою підготовкою, якщо така потреба виникає;
- запровадження нових категорій працівників системи, якщо цього вимагають відповідні

зміни, залучення додаткових експертів і позаштатних фахівців для контролю нових сфер;

– формування картотеки контрольних робіт зі спеціальності та рівня складності із вказівкою необхідних професійних вимог, які пред'являються до працівників, здатних виконувати певний вид контролю;

– залучення провідних спеціалістів системи до визначення сфер і структур контролю;

– делегування відповідальності за виконання завдань персонально конкретному працівнику, оскільки особиста відповідальність за певну ділянку додає виконавцеві почуття корисності своєї праці, спонукає до її виконання більш організовано і якісно;

– застосування чіткої та зрозумілої системи оцінки працівників, яка повинна використовуватися в процесі просування їх по службі;

– матеріальне та моральне заохочення співробітників як за добру роботу, так і за її покращення.

Становлення, розвиток та удосконалення правового, організаційного та кадрового механізмів парламентського фінансового контролю має здійснюватися за трьома основними напрямками – вдосконалення законодавства про фінансовий контроль, створення організаційних умов функціонування органу парламентського фінансового контролю, запровадження сукупності дій і засобів кадрової роботи, яка б підвищувала якісний рівень роботи.

ВИСНОВКИ

Проведене дисертаційне дослідження дозволило запропонувати нове вирішення наукового завдання щодо теоретичного обґрунтування та опрацювання правового, організаційного та кадрового механізмів удосконалення парламентського фінансового контролю шляхом впровадження нових елементів в діяльність контролюючих органів.

Теоретичне та практичне значення мають такі основні висновки та положення:

1. Парламентський фінансовий контроль, як складова державного управління, потребує розробки концепції державного фінансового контролю, розвиток якого стримується недосконалістю правових основ його здійснення в ринкових умовах.

2. Державний фінансовий контроль – це врегульована правовими нормами діяльність суб'єктів фінансових правовідносин (органів державної влади, місцевого самоврядування та створених ними структур) щодо надходження, руху і витрат фінансових і матеріальних ресурсів, а також законності використання усіх видів пільг, які надаються державою.

3. Система державного фінансового контролю повинна будуватися на єдиних принципах, законодавчих нормах і нормативах функціонування, а також єдиних підходах при вирішенні завдань щодо контролю за державними і регіональними коштами в Україні, з чітким

розмежуванням функцій і повноважень суб'єктів контролю, що сприяє подоланню дублювання й паралелізму в їх діяльності.

4. Парламентський фінансовий контроль посідає пріоритетне місце поміж існуючими видами державного контролю. Контрольна функція парламенту об'єктивно обумовлена його правовим статусом як представником і виразником волі народу. Тобто, парламентський фінансовий контроль – це незалежний орган, створений парламентом країни або представницьким органом влади в регіоні для контролю за бюджетним процесом на державному, регіональному та місцевому рівнях.

5. Висвітлено основні принципи парламентського фінансового контролю та запропоновано ще один додатковий принцип – гнучкість планування контрольно-аналітичних заходів з виконання показників бюджету поточного року.

6. Ефективним і прогресивним методом парламентського фінансового контролю є державний аудит з його суттєвими перевагами над звичайним державним фінансовим контролем і його здатністю радикально впливати на прийняття управлінських рішень та ефективність використання бюджетних ресурсів.

7. Одним з реальних шляхів підвищення якісного рівня парламентського фінансового контролю є удосконалення його механізмів за трьома основними напрямками – покращення законодавства, створення організаційних умов функціонування суб'єктів контролю, вдосконалення кадрової роботи.

Правовий механізм удосконалення парламентського фінансового контролю доцільно запроваджувати шляхом розширення повноважень Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим; організаційний механізм – шляхом доповнення його новими елементами – банком спеціальних даних, додатковими формами контролю, структурними підрозділами, посадами фахівців; механізм вдосконалення кадрової політики – шляхом підвищення кваліфікації персоналу та покращання мотивації до праці.

Реалізація запропонованих у дисертаційному дослідженні пропозицій у сукупності з подальшим науковим пошуком дозволить вивести державний фінансовий контроль в Україні на світовий рівень і перетворити його на своєрідний каталізатор прогресивних економічних, політичних і соціальних перетворень.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Полищук В.В. Финансовый контроль и обеспечение прозрачности управленческой деятельности АР Крым // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць – Х.:

Вид-во ХарПІ УАДУ "Магістр", 2003. – № 2 (16): У 2-х ч.- Ч. I. – С. 152-155.

2. Поліщук В.В. Державний контроль бюджету Автономної Республіки Крим // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2005. – № 2 (25): У 2-х ч. – Ч. 2. – С. 199-204.

3. Поліщук В. Характерні риси сучасного державного фінансового контролю в Україні // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентіві України / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – Вип. 1. – С. 403-409.

4. Поліщук В. Удосконалення законодавчої бази органів парламентського контролю // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України: Науковий журнал. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – № 2. – С. 287-292.

5. Поліщук В.В. Здійснення фінансового контролю на місцевому рівні // Формування механізму регіонального управління в Україні: Матеріали наук.-практ. конференції 29 листопада 2001 р. – Х.: Вид-во ХарПІ УАДУ "Магістр", 2002. – С. 211-213.

6. Poliszczuk W.W. Działalność Izby Obrachunkowej Rady Najwyższej Autonomicznej Republiki Krymu // Finanse Komunalne. Miesięcznik regionalnych izb obrachunkowych. – 2004. – № 5. – С. 74-77.

АНОТАЦІЯ

Поліщук В.В. Механізми вдосконалення парламентського фінансового контролю (на прикладі Автономної Республіки Крим). – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. – Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України. – Харків, 2005.

У дисертації досліджено механізми вдосконалення парламентського фінансового контролю на регіональному рівні. З'ясовано поняття парламентського фінансового контролю, охарактеризовано його види, форми, методи та засоби здійснення. Зокрема, обґрунтовується в якості прогресивного методу державний аудит, узагальнено досвід організації системи державного фінансового контролю в Україні та за кордоном. Чільне місце в дисертації посідає аналіз діяльності Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим як незалежного органу та визначення пріоритетних напрямків здійснення її функцій. На основі вивчення недоліків функціонування існуючої системи державного фінансового контролю та їх причин запропоновано шляхи вдосконалення правового, організаційного механізмів та механізму кадрової політики у цій сфері державного управління.

Ключові слова: механізми державного управління, фінансовий контроль, державний аудит,

парламентський контроль, регіональне управління, організаційний механізм, правовий механізм, механізм кадрової політики, органи державного фінансового контролю, зовнішній та внутрішній контроль.

АННОТАЦІЯ

Полищук В.В. Механізми совершенствования парламентского финансового контроля (на примере Автономной Республики Крым). – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата наук по государственному управлению по специальности 25.00.02 – механизмы государственного управления. – Харьковский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины. – Харьков, 2005.

В диссертации исследованы механизмы совершенствования парламентского финансового контроля на региональном уровне. Уточнено понятие парламентского контроля, охарактеризованы его виды, формы, методы и средства осуществления. В частности, обосновывается в качестве прогрессивного метода контроля государственный аудит, обобщен опыт организации системы государственного финансового контроля в Украине и за рубежом. Значительное внимание уделено анализу деятельности Счетной палаты Верховной Рады Автономной Республики Крым как независимого органа и определению приоритетных направлений в осуществлении ее функций. На основании изучения изъянов в государственном финансовом контроле и их причин предложены пути совершенствования правового, организационного механизма и механизма кадровой политики в этой сфере государственного управления.

В диссертации решаются такие важные научные задачи, как уточнение системы принципов парламентского контроля и внедрение гибкого планирования контрольно-аналитических мероприятий по выполнению бюджетов, выявление отличий между содержанием "государственного финансового контроля" и "государственного аудита", определение факторов повышения эффективности использования бюджетных средств и обеспечение прозрачности в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Одним из результатов исследования является постановка вопроса о необходимости изучения формирования единой системы государственного финансового контроля как эффективно функционирующего комплекса, обеспечения взаимосвязи украинских и международных стандартов финансового аудита.

Ключевые слова: механизмы государственного управления, финансовый контроль, парламентский контроль, государственный аудит, региональное управление, организационный механизм, правовой механизм, органы государственного финансового контроля, внешний и внутренний контроль.

ANNOTATION

Polishchuk V.V. Mechanisms of improving parliamentary financial control (on the example of the Autonomous Republic of the Crimea). – Manuscript.

Dissertation for getting a scientific degree of Candidate of Sciences in Public Administration following the specialty 25.00.02 – mechanisms of public administration. – Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine. – Kharkiv, 2005.

In dissertation the mechanism of improving parliamentary financial control at the regional level has been investigated. The notion of the parliamentary financial control has been defined, its types, forms, methods and ways of implementation have been characterized. The public audit has been grounded as the most progressive method, the experience of organizing the system of public financial control in Ukraine and abroad has been generalized. The activity of the Accounts Chamber of the Supreme Rada of the Autonomous Republic of the Crimea as the independent body is analyzed and the prioritized trends of performing its functions are revealed. Basing on the analysis of drawbacks and their causes in the existing system of public financial control functioning and the ways of improving legal, organizational mechanisms and mechanism of staff policy in this sphere of public administration are proposed.

Key words: mechanism of public administration, financial control, public audit, parliamentary control, regional administration, organizational mechanism, legal mechanism, mechanism of staff policy, authorities of public financial control, external and internal control.

Відповідальний за випуск *Мамонова Валентина Василівна*

Підписано до друку 24.11.2005. Формат 60x84¹/₁₆. Папір офсетний.
Друк офсетний. Обл.-вид. арк. 0,9. Тираж 100 прим. Зам. № 432.

Віддруковано з оригінал-макета в Харківському регіональному інституті
Національної академії державного управління при Президентові України.

Свідоцтво про Державну реєстрацію ДК № 1654 від 19.01.2004 р.

61050, м. Харків, просп. Московський, 75, тел. (057) 732-32-55,

електронна адреса: sciencedpt@kbuara.kharkov.ua