

УДК 351.72

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-4-25>

Л. О. Місюкевич

аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ У ФІНАНСОВІЙ СФЕРІ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена дослідженню поняття механізмів державного регулювання та парламентського контролю у фінансовій сфері в Україні. Автором подано визначення понять «державне регулювання», «парламентський контроль», «парламентський контроль у сфері фінансів».

Зазначено, що ключова роль у системі державного контролю у фінансовій сфері в Україні належать Верховній Раді України. Вона здійснює державне регулювання та контроль за фінансовою та економічною сферами на всіх стадіях бюджетного процесу. Зазначену функцію контролю здійснює через Рахункову палату.

Сучасна система державного та парламентського контролю недостатньо ефективна. Вона розгалужена, багаточисельна, здебільшого спрямована на фіскальні заходи, а не на сприяння розвитку вітчизняної економіки, пошук резервів удосконалення виробничої інфраструктури, промислового потенціалу та поповнення державного і місцевих бюджетів.

Автор звернув увагу на те, що одними з основних умов повноцінної організації державного парламентського контролю фінансової сфери є наявність його повноважних суб'єктів, чітка регламентація та координація їхньої діяльності. Таким чином, ефективна організація належного парламентського контролю залежить від правильної організації роботи всіх суб'єктів контролю. Саме держава повинна бути зацікавлена у вирішенні цього питання.

На основі проведеного аналізу вітчизняного досвіду функціонування механізму державного регулювання та парламентського контролю у фінансовій сфері в роботі зроблений висновок про те, що ефективний контроль має вирішальне та ключове значення.

Виходячи з проведеного у статті аналізу системи діяльності інституту парламентського контролю державних фінансів в Україні автор дійшов висновку, що парламентський контроль бюджетних фінансів функціонує за відсутності базового закону, який би визначав головні поняття у цій сфері, чітко розподіляв завдання, функції і повноваження між відповідними органами, регламентував відносини між суб'єктами й об'єктами контролю, визначав відповідальність і незалежність відповідних уповноважених осіб. Норми чинних законів і нормативно-правових актів у сфері державного фінансового контролю не завжди узгоджуються між собою.

Ключові слова: державне регулювання, парламентський контроль, організаційний механізм, державне регулювання фінансового контролю, організаційні механізми державного регулювання фінансового контролю.

Постановка проблеми. В умовах становлення демократичної, правової держави особливої актуальності набуває питання створення ефективних механізмів державного регулювання як фінансової сфери, так і всієї публічної сфери. Практика країн з усталеними демократичними традиціями свідчить про те, що важливе місце при здійсненні державного регулювання належить саме контрольній функції держави в особі її вищого представницького

органу – парламенту. Такий напрям діяльності та державного регулювання отримав назву «парламентський контроль».

Реформи, які проводяться останнім часом в Україні, свідчать про намагання впорядкувати взаємовідносини між гілками державної влади. Саме для цього необхідно чітко визначити механізми державного регулювання контролю фінансової сфери, зокрема і зі сторони парламенту.

Останнім часом у науці державного управління велика увага приділяється діяльності Верховної Ради України, питанню розвитку конституціоналізму та парламентаризму, активно досліджується проблема забезпечення ефективної законодавчої діяльності парламенту, визначення статусу народних депутатів України, взаємодії гілок державної влади.

Разом з тим, ціла низка питань, що стосуються контрольних повноважень Верховної Ради України, ще залишаються поза увагою науковців. Проблеми механізмів державного регулювання та парламентського контролю фінансової сфери частково висвітлюються у роботах, присвячених механізму стримувань і противаг, конституційно-правовій відповідальності вищих органів держави, взаємовідносинам виконавчої та законодавчої гілок влади тощо. На сьогодні відсутнє комплексне дослідження питання механізмів державного регулювання фінансової сфери. Саме в цьому і вбачається актуальність проблеми як об'єкта наукового дослідження.

Нині особливої актуальності набуває проблема визначення місця парламентського контролю в загальній системі механізмів державного регулювання. Світова практика свідчить, що рівень використання бюджетних коштів тим вищий і результативніший, чим кращі механізми державного регулювання та контролю за використанням таких коштів із боку парламенту. Виняткова актуальність дослідження проблеми вдосконалення механізмів державного регулювання фінансової сфери здебільшого обумовлена зростанням уваги міжнародних організацій до питань виконання бюджету, особливо у випадках, коли частина бюджетних коштів запозичена на певних умовах.

Актуальність теми. У сучасному українському суспільстві, де настала криза старої системи цінностей та ідеологій, все більшої актуальності набуває вирішення проблем забезпечення необхідними механізмами державного регулювання та контролю, зокрема у фінансовій сфері. Складність вирішення поставлених завдань посилюється через ряд негативних факторів, які присутні в публічному управлінні, серед яких головним є корупція. Безперечним є той факт, що Україна рухається по шляху європейського розвитку, а тому має бути свідомою та відповідальною в своєму прагненні до ефективного розвитку та досконалості у боротьбі з негативними явищами на шляху до утвердження кращих цивілізованих цінностей.

Найбільша відповідальність на цьому шляху покладена на парламент, уряд та Президента України. Від їхньої участі у забезпеченні контролю у публічному управлінні залежить добробут країни та кожного її громадянина.

Спершу автор звертає увагу на роль і місце парламентського контролю у фінансовій сфері. Проблема ефективного парламентського контролю як об'єктивного суспільного явища завжди існувала й існує в усіх країнах. Парламент, приймаючи закони, має контролювати їх виконання, а також визначати завдання контролю та механізм його здійснення. Таким чином, парламент не обмежується виключно спостережною роллю щодо виконавчої влади у забезпеченні реалізації прийнятих законів. Крім покладених на нього законодавчої, установчої та представницької функцій, він виконує контрольну функцію, зокрема за дотриманням прав і свобод людини та громадянина, відстоювання їхніх законних інтересів, за діяльністю інших гілок влади, в тому числі і виконавчої. Крім парламенту, в державному управлінні передбачена інша система контролю за виконавчою владою у забезпеченні покладених на неї функцій.

На сьогодні в Україні вже практично сформована система суб'єктів державного регулювання та контролю, однак її ефективність саме у фінансовій сфері є невисокою. Причин тут багато. Насамперед, існує нагальна потреба прийняття низки законів, які закріплять державне регулювання діяльності органів виконавчої влади та врегулюють відносини, що виникають при цьому.

Необхідність упровадження дієвих форм реалізації державного контролю за діяльністю органів виконавчої влади, законодавчого унормування реалізації цих форм, а також відсутність у вітчизняній науці належного наукового забезпечення державного регулювання у фінансовій сфері обумовлюють актуальність теми дослідження, її теоретичну та практичну важливість.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні проблемам парламентського контролю та механізмам його державного регулювання досить довго не приділялося належної уваги. Однак окремі питання або проблеми в сфері державного регулювання парламентського контролю тією чи іншою мірою досліджувалися в різних науках. У статті автор звернувся до праць В.Б. Авер'янова, В.В. Журавського, В.І. Кноррінга та Д.А. Баранової. Також для роз-

криття поставлених у науковій статті завдань було проведено аналіз відповідного законодавства, яке регулює державне управління фінансовою сферою, зокрема у питанні контролю.

Мета статті полягає в тому, щоб на підставі проведеного аналізу чинного законодавства, наукових розробок, узагальнення вітчизняного та зарубіжного досвіду виявити стан і визначити закономірності, тенденції модернізації та вдосконалення механізмів державного регулювання у фінансовій сфері, розробити науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення механізмів державного регулювання цієї сфери сучасної України. Узагальнивши думки науковців щодо теоретико-методологічного обґрунтування механізмів державного регулювання фінансової сфери в Україні, необхідно розробити теоретичні аспекти організації та вдосконалення механізмів державного регулювання фінансової сфери в Україні.

Виклад основного матеріалу. На етапі економічного розвитку України державне регулювання та контроль державою кожної сфери життя є невід'ємною цінністю демократичної форми організації її суспільства. Будь-який контроль держави передбачає наявність механізмів, видів і способів контролю.

Досліджуючи наукові джерела, слід зазначити, що серед різних науковців також немає однозначності у визначенні та класифікації механізмів державного управління та регулювання. Системному підходу властиве охоплення «механізмами» явища управління та управлінських процесів. Так, В. Кноррінг у своїх наукових працях зазначає, що управління є процесом, а система управління – механізмом, який забезпечує цей процес. В. Авер'янов це поняття визначає як механізм державного управління. На його думку, це сукупність державних органів, організованих у систему для виконання певних цілей і завдань, а також масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення.

Термін «механізм» використовується в багатьох соціальних науках, і з повним на це правом має вважатися загальнонауковим. Тлумачні словники, пов'язуючи його із соціальними явищами та процесами, найчастіше характеризують його як «внутрішню будову, систему чогонебудь» [2, с. 523].

Дослідження наукових праць вітчизняних і зарубіжних вчених щодо застосування поняття

«механізм» дає змогу дійти висновку, що більшість учених досліджували саме поняття «механізми державного регулювання» та «механізми державного управління». Більшість учених дійшли спільного висновку, що поняття «управління», «регулювання» та поняття «контроль» дуже близькі за змістом. Адже якісне та ефективне управління чи регулювання передбачає також і комплексний механізм контролю. Головним завданням цього регулювання є узгодження інтересів усіх сторін через певні правові обмеження і заборони, а також через непряме втручання держави у діяльність усіх державних органів влади. Це стосується і фінансової сфери. Заходами втручання держави у регулювання фінансової сфери є податкова політика, яка впливає на потреби у фінансових активах; монетарна політика, що регулює пропозицію фінансових активів; зовнішньоекономічна політика, яка регулює операції з іноземною валютою; боргова політика, яка впливає на внутрішній ринок позичкових капіталів тощо.

Кожна сфера життя суспільства потребує державного управління та регулювання, а отже і конкретних механізмів державного регулювання. Враховуючи, що державне регулювання економіки є невід'ємною функцією державного управління, автор вражає за доцільне проаналізувати сутність і зміст поняття «механізм державного управління». Провідними вітчизняними економістами механізм державного управління визначають як:

- інструмент реалізації функцій держави та її виконавчої влади;
- практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на будь-які суспільні відносини з метою досягнення поставлених цілей;
- сукупність засобів організації управлінських процесів і способів впливу на розвиток керованих об'єктів із використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління;
- систему, яка призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу [4, с. 432, 523].

За визначенням одного із зарубіжних учених Т. Піхняк, механізм державного регулювання – це спосіб організації економічних відносин між державою і установами, підприємствами, населенням, іншими країнами та міжнародними інститу-

ціями з метою стабілізації соціально-економічної ситуації в країні та створення передумов для економічного зростання. Для забезпечення цих економічних відносин потрібні суб'єкт (виходячи з цього визначення це держава) та об'єкт (це установи, підприємства, населення, інші країни та міжнародні інституції). Об'єктами державного регулювання економіки також можуть бути регіони, галузі та сектори економіки. В нашому випадку автора цікавить державне регулювання фінансової сфери України [7].

Механізми державного управління та регулювання загалом можна розподілити на певні види за характером факторів впливу:

- 1) економічний (банківська, грошово-валютна, кредитна, податкова, страхова, інвестиційна сфера тощо);
- 2) соціальний (командно-адміністративна та соціально-економічна сфери);
- 3) організаційний (об'єкти та суб'єкти управління, їх цілі, завдання, функції та методи);
- 4) політичний (формування економічної, соціальної фінансової, промислової політики тощо);
- 5) правовий (нормативно-правове забезпечення).

На цьому етапі дослідження необхідно дослідити один із головних механізмів державного регулювання – механізм контролю (управління) у фінансовій сфері в Україні, а саме організаційний механізм.

Згідно з Енциклопедичним словником із державного управління терміном «механізми організаційні» є «послідовність етапів проектування структур, детального аналізу і визначення системи цілей, продумане виокремлення організаційних підрозділів і форм їх координації для забезпечення функціонування деякого комплексу (організаційної системи). Кожна складна система (комплекс) володіє внутрішньою підсистемою управління, що виконує різні функції управління» [4, с. 421–422].

Організаційний механізм формує внутрішню структуру системи державного фінансового контролю, створює структуру системи, встановлює та впорядковує структурні зв'язки між її елементами, будуючи відповідну ієрархію. Формування дієвого організаційного механізму підвищує управлінський потенціал системи. Збільшення керованості системи державного парламентського фінансового контролю здатне покращити загальний рівень державного управління в Україні [4, с. 428].

Організаційна структура є центральною ланкою системи державного контролю. Саме завдяки організаційній структурі система підтримує свою цілісність, здатність протистояти впливу ззовні. Організаційна система є ядром цілісної системи, тому що вона є осередком усіх структурних, формотворних зв'язків, що інтегрують єдину систему в цілісне утворення.

Досліджуючи цілісність системи державного фінансового контролю, слід зазначити, що головною її метою є досягнення безпеки фінансів держави, що полягає у здійсненні відповідних контрольних заходів та інституційній побудові системи державного фінансового контролю, яка здатна забезпечити досягнення визначеної мети. Таку безпеку державних фінансів тяжко забезпечити централізовано. Саме для цього в державі існують різні види контролю, головним із яких є саме парламентський контроль фінансової сфери країни.

Ключова роль у системі державного контролю у фінансовій сфері в Україні належать Верховній Раді України. Парламентський контроль в Україні – це вища форма контрольної діяльності держави в будь-якій сфері суспільного життя. Парламентський контроль – це особливий вид державного контролю, який здійснюється Верховною Радою України на підставі та у межах, визначених Конституцією і законами України, що дає змогу парламенту отримувати достовірну й об'єктивну інформацію про фактичне виконання своїх обов'язків і повноважень відповідними органами влади та їх посадовими особами, належним чином реагувати на виявлені порушення. Він спрямований на забезпечення конституційної законності та державної дисципліни у сферах їх безпосередньої владно-управлінської діяльності [6, с. 41–47].

Суб'єктами парламентського контролю в Україні є Верховна Рада України, народні депутати України (депутатські слухання, засідання, прийняття відповідних законів), комітети Верховної Ради України (підготовка аналітичних записок, розгляд програм і реформ, доповнень і поправок до законів, парламентські слухання в комітетах), тимчасові спеціальні та слідчі комісії (проведення спеціальних розслідувань, залучення експертів, спеціальних фахівців, проведення робочих нарад), Рахункова палата (здійснення контролю за виконанням законів України та прийнятих Верховною Радою України постанов, виконанням Державного бюджету України, фінансуванням загальнодержавних

програм у частині, що стосується використання коштів Державного бюджету України; контролює ефективність управління коштами бюджету, законність і своєчасність руху коштів, готує і дає висновки та відповіді на звернення органів виконавчої влади тощо). Уповноважений Верховної Ради України з прав людини здійснює захист прав і свобод людини і громадянина як всередині країни, так і за її межами, запобігає будь-яким формам дискримінації. Всі суб'єкти державного парламентського контролю мають свої повноваження щодо прав, обов'язків і відповідальності, які передбачені прийнятими нормативно-правовими актами та відповідними регламентами (рис. 1).

Верховна Рада здійснює державне регулювання та контроль за фінансово-економічною сферами на всіх стадіях бюджетного процесу. Зокрема, вона здійснює управлінську функцію контролю через Рахункову палату при наданні згоди на призначення главою держави голови Національного банку, при призначенні за поданням Прем'єр-Міністра України голови Антимонопольного комітету, голови Фонду державного майна, звільнення зазначених осіб із посад, призначенні половини складу ради НБУ тощо.

Нині одного повноцінного закону, який би визначав порядок здійснення парламентського контролю в нашій державі, немає. Є окремі нормативно-правові акти з цього питання: Регламент роботи Верховної Ради, Конституція України, Закон України «Про Рахункову палату», Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» тощо. Тобто, повноваження кожного із суб'єктів парламентського контролю визначені окремими законами та іноді зовсім не узгоджуються між собою.

На сучасному етапі розвитку України державне регулювання фінансової сфери, зокрема й у здійсненні парламентського контролю за обігом державних фінансів, є невід'ємною цінністю демократичної форми її організації, оскільки є «передбаченою Конституцією і законами України діяльністю Верховної Ради України, утворених нею органів, обраних посадових осіб і народних депутатів України щодо отримання, вивчення, оприлюднення інформації про діяльність, рішення, правові акти інших органів і посадових осіб публічної влади, підприємств, установ та організацій і вжиття на основі цієї інформації передбачених Конституцією і законами України заходів реагування [5, с. 344].

Єдність мети та функцій системи державного парламентського контролю у фінансовій сфері дасть змогу сформувати ефективну структуру організаційного механізму, що знаходиться у підґрунті подальшого комплексного дослідження та пошуку шляхів удосконалення структури системи та цілісності системи державного фінансового контролю загалом.

Основними завданнями структурної побудови організаційного механізму парламентського контролю у фінансовій сфері є:

1) класифікація методів і форм контролю за принципом відповідності методів формам контролю та визначення їх відповідності видам контролю;

2) обґрунтування доцільності дотримання принципу періодичності та обов'язковості у здійсненні контрольних заходів суб'єктами видів державного фінансового контролю;

3) доведення єдності складників цілісної системи державного фінансового контролю через належність власних і спільних цілей, функцій, форм і методів контролю, що спрямовані на досягнення загальної мети державного фінансового контролю;

4) формулювання на результатах отриманих наукових здобутків авторського бачення цілісності системи державного парламентського фінансового контролю за видами, методами та формами контролю [1, с. 20].

Організаційний механізм поєднує у собі сутність організаційної структури з функціями, які вона мусить виконувати, саме у співвідношенні сутності та сутнісного виявлення цілісності системи – головної мети системи та шляхів її досягнення. Таким чином, внутрішня інтеграція організаційного механізму повинна спрямовуватися на досягнення головної мети системи державного парламентського контролю, її функції – визначатися відповідно до мети.

Контроль за формуванням і використанням бюджетних коштів набуває великого значення, якщо серед пріоритетів держави визначено справедливе спрямування державних фінансових ресурсів шляхом перерозподілу державних коштів у бюджетному процесі. Система державного фінансового контролю не може залишатися осторонь напрямів формування соціального бюджету. Тому бюджет розвитку слід будувати лише за умов ефективного функціонування системи фінансового контролю, яка здатна викривати та унеможливити порушення фінансової дисципліни. Без розбудови

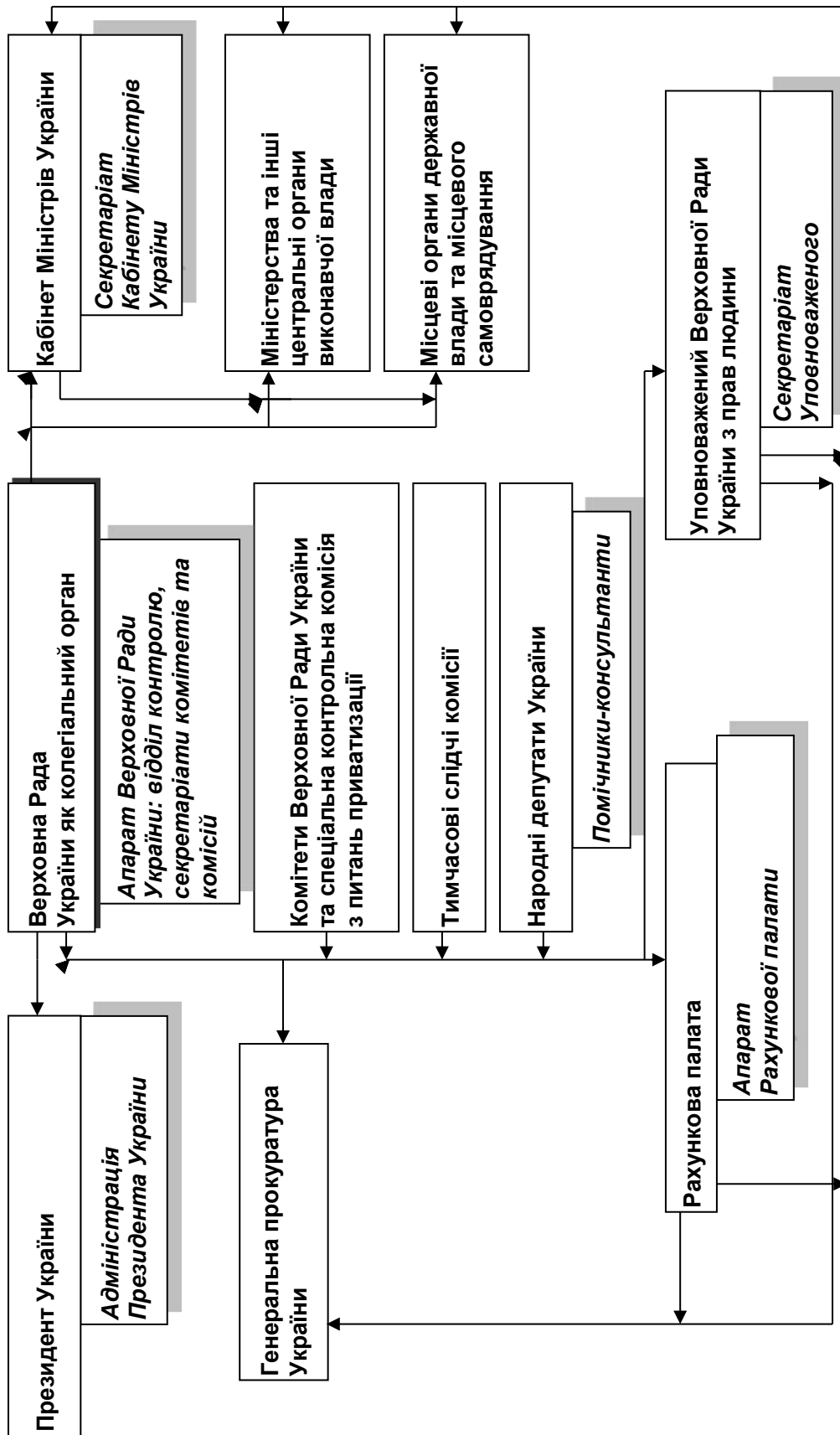


Рис. 1. Суб'єкти парламентського контролю в Україні

цілісної системи державного фінансового контролю усі зусилля щодо формування бездефіцитного та адекватного бюджету буде зведено нанівець [3, с. 398].

Сучасна система державного та парламентського контролю недостатньо ефективна. Вона розгалужена, багаточисельна, здебільшого спрямована на фіскальні заходи, а не на сприяння розвитку вітчизняної економіки, пошук резервів удосконалення виробничої інфраструктури, промислового потенціалу та поповнення державного і місцевих бюджетів.

Одними з основних умов повноцінної організації державного парламентського контролю фінансової сфери є наявність його повноважних суб'єктів, чітка регламентація та координація їхньої діяльності. Ефективна організація належного парламентського контролю залежить від правильної організації роботи всіх суб'єктів контролю. Саме держава повинна бути зацікавлена у вирішенні цього питання.

Висновки і перспективи. На основі проведеного аналізу вітчизняного досвіду функціонування механізму державного регулювання та парламентського контролю у фінансовій сфері в роботі зроблено висновок про те, що ефективний контроль має вирішальне та ключове значення.

Підсумовуючи вище викладене та виходячи з аналізу дослідження інституту парламентського контролю державних фінансів в Україні, можна дійти висновку, що парламентський контроль бюджетних фінансів функціонує за відсутності базового закону, який би визначав головні поняття у цій сфері, чітко розподіляв завдання, функції і повноваження між відповідними органами, регламентував відносини між суб'єктами й об'єктами контролю, визначав відповідальність і незалежність відповідних уповноважених осіб. Норми чинних законів і нормативно-правових актів у сфері державного фінансового контролю не завжди узгоджуються між собою.

Механізми державного регулювання фінансової сфери в Україні потребують подальшого дослідження та вдосконалення з огляду на вивчення позитивного досвіду щодо розбудови сучасної української держави.

На думку автора, саме подальше дослідження та розробка нових законопроектів щодо регулювання та парламентського контролю бюджетних коштів з боку держави, тобто вдосконалення парламентського контролю у фінансовій сфері, забезпечить ефективність використання бюджетних коштів, а отже призведе до позитивного розвитку економіки нашої держави.

Список використаних джерел:

1. Баранова Д.А. Організаційний механізм формування системи державного фінансового контролю. К., 1999. С. 20.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К. : ВТФ «Перун», 2001. С. 1440.
3. Гриньова В.М. Державне регулювання економіки [Текст] : підручник / В.М. Гриньова. К. : Знання, 2008. С. 398.
4. Енциклопедичний словник з державного управління / За заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. 820 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу: chtyvo.org.ua/authors/.../Entsyklopedychnyi_slovnyk_z_derzhavnoho_upravlinnia.
5. Журавський В.С. Становлення і розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми) / В.С. Журавський. К. : Парлам. вид-во, 2002. С. 344.
6. Журавльова Г.С. Форми та механізми парламентського контролю / Г.С. Журавльова // Вісник Запорізького національного університету, 2009. № 2. С. 41–47.
7. Піхняк Т.А. Проблеми механізму державного регулювання економічного зростання. [Електронний ресурс]. Режим доступу http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Znphktei/2011_1/statti/pixnyak/pixnyak.htm.

Misiukevych L. O. Organizational mechanism of state regulation and parliamentary scrutiny in the financial sphere of Ukraine

The article is devoted to the study of the concept of state regulation and parliamentary scrutiny mechanisms in the financial sphere of Ukraine. The definition of the terms “state regulation”, “parliamentary control”, “parliamentary scrutiny in the field of finance” is given.

It was noted that the Parliament of Ukraine has a key role in the state control system in the financial sphere of Ukraine. The Parliament carries out state regulation and control over the financial and economic spheres at all stages of the budget process. In particular, the Parliament carries out the mentioned control function through the Accounting Chamber.

The current state control system and, in particular, the parliamentary one, unfortunately, is not efficient enough. It is branched, numerous, mostly directed to fiscal measures, rather than promoting the development of the domestic economy, finding reserves for improving production infrastructure, industrial potential and replenishing state and local budgets.

The attention is drawn to the fact that one of the main conditions for a full-fledged organization of state parliamentary scrutiny of the financial sphere is the presence of its authorized subjects, clear regulation and coordination of their activity. Thus, the effective organization of proper parliamentary control depends on the proper activity organization of all subjects of control. It is the state that should be interested in resolving this issue.

On the basis of analysis of domestic experience of state regulation and parliamentary scrutiny mechanism functioning in the financial sphere, it is concluded that effective control is crucial. Based on analysis of the activity system of the institute of parliamentary scrutiny of public finances in Ukraine carried out in the paper, we came to conclusion that the parliamentary scrutiny of budgetary finances operates in the absence of a basic law that would define the main concepts in this area, clearly allocate tasks, functions and powers among the relevant bodies, regulate relations between the subjects and objects of control, determine the responsibility and independence of the respective authorized persons. The standards of applicable laws and regulations in the field of public financial control are not always consistent with each other.

Key words: *state regulation, parliamentary control, organizational mechanism, state regulation of financial control, organizational mechanisms of state regulation of financial control.*