



Економічні горизонти

ISSN 2522-9273 (print)
ISSN 2616-5236 (online)

Economies' Horizons,
No. 4(7), pp. 73–87.

DOI: [https://doi.org/10.31499/2616-5236.4\(7\).2018.161723](https://doi.org/10.31499/2616-5236.4(7).2018.161723)

Домашня сторінка: <http://eh.udpu.edu.ua>

УДК 338.244.47(477)

Успішна ресурсна децентралізація в умовах ефективного громадського і державного контролю за використанням національних ресурсів

П. С. Петренко, к. е. н., доцент

Н. В. Осадчук, старший викладач

Стаття надійшла: 30.10.2018
Стаття прийнята: 14.11.2018

Петренко П. С., Осадчук Н. В. Успішна ресурсна децентралізація в умовах ефективного громадського і державного контролю за використанням національних ресурсів. *Економічні горизонти*. 2018. № 4(7). С. 73–87. DOI: [10.31499/2616-5236.4\(7\).2018.161723](https://doi.org/10.31499/2616-5236.4(7).2018.161723).

Анотація. Реформа місцевого самоврядування та децентралізації влади є однією з найуспішніших серед ініційованих Верховною Радою України (ВРУ) реформ та такою, що дозволяє формувати, відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування, значний дієвий інститут місцевого самоврядування. *Мета дослідження* полягає у вивченні передумов впровадження особливого типу фіскального державного фінансового контролю (аудиту ефективності) децентралізації за ефективним використанням національних ресурсів та забезпечення народовладдя в державі. *Методологія.* У статті застосовувалися такі наукові методи: системний підхід з використанням методів порівняльного аналізу і синтезу, методів теорії прийняття управлінських рішень, узагальнень і порівнянь. *Результати.* Доведено, що державний фінансовий контроль (ДФК) за рухом коштів місцевого самоврядування і пошук резервів їх збільшення є надзвичайно важливими інструментами у сучасних умовах спрямованості на децентралізацію державної влади в Україні. Виявлено, що ДФК місцевих бюджетів в умовах децентралізації полягає не тільки в комплексній оцінці сфери фінансів і ефективному використанні ресурсів територіальними органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, а й у оцінці спроможності забезпечити регіон коштами та виявити додаткові джерела формування й використання ресурсів місцевих бюджетів. ДФК за рахунок впровадження аудиту ефективності використання ресурсів місцевого бюджету дає можливість прийняти управлінські рішення, які сприятимуть ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. *Практичне значення.* Державний фінансовий контроль є проблемним питанням, яке потребує негайного вивчення і практичної реалізації, формування та розвитку державного внутрішнього і зовнішнього фінансового контролю в об'єднаних територіальних громадах (ОТГ). Президенти України упродовж 1994–2014 рр. створили виключно централізоване управління національними ресурсами. Результати аналізу свідчать, що функції Конституції України і зобов'язання перед Європейською хартією про місцеве самоврядування не виконані. Державні проблеми не вирішувалися, а накопичувалися. Контроль і перевірка правильності управлінської діяльності будуть і в подальшому відігравати важливу роль в умовах нової моделі публічного управління, оскільки працюючи в цих умовах адміністрація, котра орієнтована у своїй

діяльності на досягнення економічної ефективності, потребує регулярного контролю за визнанням ефективності прийнятих рішень та правомірності своїх дій. *Перспективи подальших досліджень* автора стосуються розроблення механізмів розмежування компетенцій між усіма рівнями влади одночасно з регламентуванням функціональних повноважень органів державної влади й місцевого самоврядування, у тому числі обласних і районних рад з метою унеможливлення їх дублювання.

Ключові слова: місцеве самоврядування, фіскальна децентралізація влади, централізація влади, громадянське суспільство, державне управління, корупція, фінансовий аудит, аудит ефективності, управління національними ресурсами.

Кількість джерел: 18; кількість таблиць: 0; кількість рисунків: 0; кількість формул: 0.

JEL Classification: E 62, H 39, H 70, H 73

Successful resource decentralization in the conditions of effective public and state control over the use of national resources

Pavlo S. Petrenko, Cand. Ec. Sc., Associate Professor

Nataliya V. Osadchuk, Senior Lecturer

Received: 30 October 2018
Accepted: 14 November 2018

Petrenko, P. S., Osadchuk, N. V. (2018), "Successful resource decentralization in the conditions of effective public and state control over the use of national resources", *Economies' Horizons*, no. 4(7), pp. 73–87, doi: [https://doi.org/10.31499/2616-5236.4\(7\).2018.161723](https://doi.org/10.31499/2616-5236.4(7).2018.161723).

Abstract. The reform of local self-government and decentralization of power is one of the most successful among the initiatives initiated by the Verkhovna Rada of Ukraine. It allows for the formation of a significant, active local self-government institution, in accordance with the provisions of the European Charter of Local Self-Government. *The purpose of the research* is to study the prerequisites for the introduction of a specific type of fiscal state financial control (audit of efficiency) of decentralization for the effective use of national resources and the provision of democracy in the state. *Methodology.* The article used the following scientific methods: a systematic approach using methods of comparative analysis and synthesis, methods of the theory of making managerial decisions, generalizations and comparisons. *Results.* It is proved that the state financial control over the movement of funds of local self-government is an important tool in modern conditions aimed at decentralization of state power in Ukraine. It is revealed that the state financial control of local budgets in the context of decentralization consists of the effective use of resources by the territorial bodies of executive power and local self-government, as well as assessing the ability of the region to identify additional sources of formation and use of resources of local budgets. State financial control, through the introduction of an audit of the efficiency of use of resources of the local budget, makes it possible to make management decisions that contribute to the effectiveness of the activities of local governments. *Practical meaning.* State financial control is a problematic issue that requires immediate study and practical implementation. The process of formation and development of state internal and external financial control in the united territorial communities is particularly relevant. During 1994–2014, the Presidents of Ukraine created exclusively centralized management of national resources. The results of the analysis show that the functions of the Constitution of Ukraine and obligations to the European Charter of Local Self-Government are not fulfilled. State problems were not solved, but accumulated. Control and verification of the correctness of management activities will continue to play an important role in the conditions of the new public administration model, since the administration operating in these conditions, which focuses its activities on achieving economic efficiency, requires regular monitoring of the recognition of the effectiveness of decisions and the legality of their actions. *Prospects for further research* by the author concern the development of mechanisms for differentiating competences between all levels of government, along with

the regulation of the functional powers of public authorities and local government, including regional and district councils, with the aim of preventing their duplication.

Keywords: local self-government, fiscal decentralization of power, centralization of power, civil society, state administration, corruption, financial audit, audit of efficiency, management of national resources.

Number of references: 18; number of tables: 0; number of figures: 0; number of formulas: 0.

1. Вступ.

Місцеве самоврядування в Україні має досить тривалу і драматичну історію і є однією з найважливіших складових інституціонального розвитку економіки. Воно пройшло довгий шлях розвитку від появи як перших спроб міського самоврядування середніх віків і часів Козацької республіки (після ухвалення Конституції Пилипа Орлика, яка була прийнята козаками), до практично повного занепаду після приєднання України Росією і знищення Гетьманщини.

З приходом комуністичної влади розвиток місцевого самоврядування припинився і тільки в 90-х роках ХХ століття з проголошенням незалежності України настав період відновлення української державності на демократичних засадах і розвиток місцевого самоврядування.

Досліджуючи зазначений історичний період, академік НАН України Ю. С. Шемшученко дійшов висновку, що за часів здобуття незалежності нашої держави, суспільство пережило *шість етапів*. *Сьомий, сучасний етап* реформування чинної Конституції України розпочався з лютневої 2014 р. постанови Верховної Ради України, якою остання відновила дію Конституції України в редакції 2004 р., а отже, й парламентсько-президентську форму правління. В основному вони стосувалися напрямків: визнання України «президентсько-парламентською» чи «парламентсько-президентською» республікою та перерозподілу повноважень між Президентом і Верховною Радою України (Petrenko, 2016).

У 2015 році прийняті Закони України «Про засади державної регіональної політики» та «Про добровільне об'єднання

територіальних громад»; Кабінетом Міністрів України (КМУ) прийнята постанова «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року», в якій визначаються стратегічні цілі та пріоритети регіональної політики.

Таким чином, зазначені нормативно-правові акти створюють законодавчу основу для реалізації державної регіональної політики, оскільки визначають її основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади нової регіональної політики.

Аналіз свідчить, що за роки незалежності України боротьба йшла не за децентралізацію влади, а, навпаки, за її централізацію, підкреслюючи невміння або небажання української влади використовувати соціально-економічну теорію сучасного державного менеджменту. В результаті наші проблеми не вирішувалися, а накопичувалися, які затягнули державу в глибоку кризову яму. Українська криза по глибині і тривалості не має рівних у світі. Так довго в історії не відновлювалася ні жодна економіка країн, навіть коли вона була сильно зруйнована не в ході кризи, а в результаті війни (Shemshuchenko, 2015, p. 132–133).

Активно впроваджуючи функції децентралізації в українську економіку сьогоднішня влада бере на себе відповідальність за результативність запланованих соціально-економічних програм та безпеку (існування) держави. Таким чином, використання суспільних ресурсів повинно переводитися на принципи ефективності і результативності використання бюджетних і місцевих коштів. В зарубіжних країнах за допомогою аудиту ефективності Вищий

орган фінансового контролю здійснює зовнішній державний контроль управління державними фінансами, за підсумками якого вони дають незалежну оцінку результатам діяльності виконавчої влади по досягненню поставлених цілей з точки зору інтересів всього суспільства і, відповідно, роблять висновки про ступінь ефективності використання витрачених на це державних ресурсів.

В Україні не має органу державного фінансового контролю який би мав статус *Вищого органу державного фінансового контролю*. А це означає, що в державі не має провідного органу по відношенню до структури внутрішнього контролю. В процесі проведення фінансових перевірок вони не можуть оцінювати надійність контрольно-ревізійної діяльності останніх і, в залежності від рівня її якості, відповідним чином використовувати отримані результати при організації своєї роботи по контролю використання бюджету.

Світовий досвід свідчить, що застосування методів аудиту ефективності чинить істотний вплив на якість прийняття і виконання органами виконавчої влади і місцевого самоврядування рішень у сфері ефективного управління фінансами, визначає відповідальність, прозорість і підзвітність діяльності органів управління всіх рівнів.

Постановка проблеми.

В Україні управлінська діяльність виконавчої влади ґрунтувалася в першу чергу у розподілі повноважень по витратах коштів в законі про бюджет, тобто була орієнтована тільки на встановлення початкових параметрів використання коштів.

Нами здійснений аналіз, який доказово стверджує, що головна причина перешкод на шляху імплементації децентралізації в чинне законодавство України полягає, як це не дивно, в успішному виконанні Рахунковою палатою своїх повноважень, починаючи з перших місяців її діяльності, здійснюючи зовнішній державний фінансовий контроль (ЗДФК) за ефективним використанням бюджетних коштів. На це

причинно-наслідкове «диво» не концентрувала увагу ні влада, ні вчені та практики.

Прийнята 28.06.1996 р. Верховною Радою України (ВРУ) Конституція України, статтею 98 закріпила спеціальний конституційний статус Рахункової палати як органу, котрий діє від імені Верховної Ради України і здійснює контроль за використанням коштів Державного бюджету України. ВРУ 11.07.1996 р. прийнятий закон «Про Рахункову палату Верховної Ради України», який закріпив за нею правовий статус «*Вищого державного фінансово-економічного контролю України*» та надав повноваження «*організації і здійснення контролю за виконанням доходної частини Державного бюджету України*». Приписані в зазначеному законі статус і повноваження Рахункової палати ВРУ повністю відповідали вимогам стандартів і базовим документам у сфері контролю державних фінансів, схвалених Міжнародною організацією Вищих органів контролю державних фінансів (INTOSAI).

Президент України Л. М. Кучма 19.08.1996 р. наклав вето на ухвалений закон. ВРУ у жовтні 1996 року було подолано вето і закон був підписаний Президентом. Президент України 28.12.1996 р. звернувся до Конституційного Суду України з поданням про невідповідність Закону України «Про Рахункову палату Верховної Ради України» Конституції України.

Конституційний Суд України (КСУ), своєю постановою скасовує статус Рахункової палати, як «*Вищого державного фінансово-економічного органу контролю України*» фактично позбавивши її права бути повноправним членом Міжнародної організації Вищих органів контролю державних фінансів (INTOSAI). Прийняте рішення спровокувало серйозну правову неузгодженість, оскільки у листопаді 1998 року Рахункова палата стає повноправним членом INTOSAI, а у 1999 році її прийнято до Європейської організації Вищих органів фінансового контролю (EUROSAI). Правова неузгодженість в тому, що згідно

уставу *INTOSAI*, країна-претендент може стати повноправним членом цих організацій лише за умови коли вона офіційно визнана конституцією держави-претендента *Вищим органом контролю державних фінансів (ВОКДФ)*. Фактично КСУ своїм рішенням ліквідував функції ефективного контролю потреби виконавчої влади і адміністрації Президента, ліквідувавши контроль за виконанням державного бюджету, у тому числі за доходною частиною, як за цілісним процесом.

У сучасному економічному світі ВОКДФ здійснює не лише формальну перевірку на відповідність використання бюджетних коштів плановим показникам і стандартам бюджетного законодавства. Це ще і громадський орган, діяльність якого повинна активно спрямовуватися на рішення назрілих соціальних проблем, розробки заходів по нейтралізації і запобіганню бюджетним правопорушенням (нецільового використання коштів, боротьби з корупцією і «організованою злочинністю», а також визначення ефективності та результативності використання бюджетних коштів).

Рахункову палату у правовому відношенні не можна назвати ВОКДФ, оскільки тільки першим із трьох Законів України «Про Рахункову палату Верховної Ради України» від 11.07.1996 р. № 315/96-ВР їй було надано такий статус. Зазначений закон був підготовлений на високому професійному рівні з урахуванням практики діяльності таких органів у країнах світу. Проте, у назві Закону України «Про Рахункову палату Верховної Ради України» була допущена помилка, оскільки *Рахункова палата це не орган Верховної Ради України, а Інститут громадянського суспільства (Petrenko, 2007)*.

Аналіз також свідчить, що конституційне подання Президентом було визвано відвертим супротивом і неприйняттям адміністрацією Президента України та виконавчою владою результатів перших

перевірок Рахунковою палатою. Так, Рахунковою палатою в процесі перевірки виявлено незаконно проведений 31 грудня 1996 року взаємозалік заборгованості між акціонерним товариством «Укргазпром», Державним казначейством України та Державним комітетом України з матеріальних резервів. Рахункова палата, доказавши, що списання недоїмки є необґрунтованою та незаконною своїми діями, змусила виконавчу владу збільшити планові платежі на 1998 рік до бюджету на 298,3 млн грн.

Аналіз та експертно-аналітичні заходи Рахункової палати засвідчили, що внаслідок бартеризації економіки та системи взаємозаліків бюджетної заборгованості бюджет щорічно втрачає великі кошти. Так, у 1997 році державний бюджет України практично нічого не одержав від приватизації державного майна: із запланованих 500 мільйонів гривень до бюджету надійшло лише 50 мільйонів; із року в рік не поступали надходження запланованих мільярдних сум від Державного комітету з матеріальних резервів. Систематично порушувався встановлений порядок використання коштів резервного фонду Кабінетом міністрів України.

Грунтовно аналізуючи проект державного бюджету на 1998 рік та на основі здійснених перевірок Рахункова палата подала ВРУ пропозиції збільшити на 1,3 млрд грн доходів державного бюджету та скоротити видатки державного бюджету на 0,8 млрд грн. Значну частину цієї суми, дякуючи якісно підготовленим розрахункам, було враховано під час прийняття державного бюджету України на 1998 рік. Разом з конкретними сумами повернення до бюджету коштів, використаних не за призначенням, несплати державного мита та податків було виявлено Рахунковою палатою збитків, завданих державному бюджету України – всього на суму близько 2,4 млрд грн.

Таким чином, результативність її діяльності проявлялася не тільки у виявленні незаконного і нецільового використання

бюджетних коштів, а, насамперед, у здійсненні конструктивних висновків, рекомендацій та пропозицій щодо усунення причин, які породжують корупцію та «організовану злочинність». Ось і причина, яка спонукала адміністрацію Президента і виконавчу владу вимагати від Конституційного Суду України позбавити Рахункову палату наданого їй статусу і повноважень, повторюю, які повністю відповідали стандартам і уставу INTOSAI. Такий висновок слідує майже із кожної статті «Лімської декларації керівних принципів аудиту державних фінансів», яка прийнята у жовтні 1977 року делегатами IX Лімського (Перу) Конгресу Вищих органів контролю державних фінансів (INTOSAI) (*The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts, 1977*).

Не випадково американський фінансовий аналітик Джеймс Шуров'ескі застерігає, що «створити децентралізовану систему не так то й просто, а ще важче її підтримувати. Крім того, децентралізація дуже легко перетворюється в дезорганізацію» (*Surowiecki, 2004, p. 87*), що власне і відбулося в Україні.

Із викладеного не складно дійти висновку, що в умовах децентралізації, результативність держави і органів місцевого самоврядування проявляється не тільки у виявленні незаконного та нецільового використання бюджетних коштів, а насамперед у здійсненні конструктивних висновків, рекомендацій та пропозицій щодо усунення причин, які породжують корупцію та активізують діяльність «організованої злочинності».

2. Аналіз останніх досліджень і публікацій з проблеми.

Тематиці досліджень бюджетної децентралізації, її сутності, призначення та механізмів реалізації присвячена значна кількість робіт як вітчизняних, так і зарубіжних вчених: І. Луніної; І. Ускова, В. Христенко, А. Ігудіна, В. Опаріна, К. Павлюк, О. Кириленко, В. Родіонова, В. Оутса, Д. Кінга, А. Шаха, Р. Масгрейва та ін.

Однак у своїх публікаціях вітчизняні дослідники цю проблематику здебільшого розглядали як окремі практичні аспекти реалізації фіскальної децентралізації в контексті вирішення широкого комплексу питань упорядкування елементів бюджетного процесу, про що вже згадувалося у вступі та постанові проблеми цієї статті. Вітчизняними науковцями, в основному, розглядаються питання щодо підвищення ефективності державного управління, що, звичайно, в свою чергу стосується децентралізації публічних фінансів. Цій темі присвячено дослідження О. Бориславської, Н. Булеци, В. Гройсмана, І. Заверухи, Е. Захарченко, М. Трещова та ін. Однак, очевидно, що у динамічному інформаційному середовищі надзвичайно актуальною є потреба додаткових знань із фінансово-бюджетної децентралізації як інструменту розвитку місцевого самоврядування та ефективності використання національних ресурсів. Проте, не зважаючи на низку наукових досліджень, питання ефективності використання коштів в умовах децентралізації фактично не досліджувалося.

Процес децентралізації влади в Україні розпочався з прийняттям у лютому 1994 року Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування». Проте, не маючи бажання впроваджувати в життя зазначений закон, у червні 1995 року між Президентом України і Верховною Радою України був прийнятий Конституційний Договір «Про основні засади організації та функціонування державної виконавчої влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України», який за своїм змістом став бар'єром децентралізації, зупинивши реформи місцевого рівня публічної влади. Договір передбачав ліквідацію виконавчих комітетів районних і обласних рад, а також відновлення місцевих державних адміністрацій на чолі з головами відповідних районних і обласних, Київської та Севастопольської міських, районних у містах рад.

Прийнята 28 червня 1996 року Конституція України ст. 7 закріпила конституційну модель місцевого самоврядування, надаючи право громади на місцеве самоврядування (принцип визнання і гарантування місцевого самоврядування є однією із засад конституційного ладу України – Конституції України).

Сьогодні в Україні, на наш погляд, чинні конституційні норми не тільки не сприяють подальшому розвитку місцевого самоврядування, але й певною мірою його стримують. Так, Конституція України містить базове положення про те, що місцеве самоврядування – це право територіальної громади села, селища, міста здійснювати управління місцевими справами. Тож особливістю української моделі організації влади на місцях є те, що публічна влада *«реалізується через систему політичного та економічного двовладдя: діють призначені з центру голови державних адміністрацій, які формують їх склад, та обрані громадами місцеві органи влади. Це призводить до труднощів у розмежуванні повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування»* (Boryslavska et al., 2012).

Аналіз даної ситуації дає нам право доповнити висновок, що така ситуація сприяє росту корупції і «організованої злочинності», відсутності контролю за використанням коштів призводить до вивезення капіталу в офшорні зони.

На нашу думку, слід погодитися з висновками політичного експерта Вадима Карасьова, що *«Поправки до Конституції щодо децентралізації несуть певні ризики. По-перше, ризик полягає в тому, що нерівномірність територіального регіонального розвитку може посилитися. По-друге, можемо отримати регіоналізацію держави, тобто посилення ролі місцевих регіональних еліт»* (Official site of Television News Service, 2015), що, на нашу думку, потребує контролю за рухом коштів.

Після Революції Гідності (2013-2014 рр.) розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року за № 333-р було схвалено «Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», яка виокремлює проблеми, що потребують негайного розв'язання. Проте від часу затвердження Конституції України та базових нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування розвиток місцевого самоврядування фактично здійснюється лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування

Слід прийняти до уваги твердження М. І. Деркача, що *«Міжнародна практика вже напрацювала різноманітні форми й види фіскальної децентралізації, тепер країни світу використовують різні моделі децентралізації суспільних відносин з метою забезпечення сталого розвитку, базуючи свій вибір на особливостях політичного й адміністративно-територіального устрою»* (Derkach, 2011, р. 9).

Український політик В. Б. Гройсман вважає, що *«Особливий ефект щодо розвитку громадянського суспільства в регіонах, містах, селищах досягається завдяки такому інструменту, як фіскальна децентралізація, що дозволяє органам місцевого самоврядування реалізувати власні проекти стосовно впорядкування життя громад»* (Hroisman, 2015, р. 8).

Ми повністю погоджуємося з такими твердженнями В. Гройсмана та висновками Б. Данилишина, що *«Децентралізація управління неможлива без передавання на місця повноважень і зобов'язань у фінансовій сфері, тобто без фіскальної децентралізації»* (Danylyshyn, 2015).

Проте слід зауважити, що фіскальна децентралізація потребує здійснення аудиту ефективності за використанням фінансових ресурсів. Без здійснення аудиту ефективності не можливо оцінити ефективність діяльності місцевого органу самоврядування, як і державного органу управління в цілому.

Таким чином, у проведенні реформи щодо децентралізації влади з реальною передачею повноважень місцевому самоврядуванню існує багато проблем, ризиків та перешкод. Але, як правильно зазначає О. Скрипнюк, *«альтернативи децентралізації немає, бо саме здійснення успішної децентралізації влади є запорукою ефективного територіального розвитку та забезпечення справжнього народовладдя в Україні»* (Skrypniuk. 2015, p. 24).

3. Методи дослідження.

Для вирішення поставленої проблеми нами застосовувалися такі наукові методи: системний підхід з використанням методів порівняльного аналізу і синтезу, методів теорії прийняття управлінських рішень, узагальнень і порівнянь.

Теоретичною і методологічною основою дослідження є праці вітчизняних і зарубіжних учених, міжнародні та національні нормативно-правові документи, об'єктивні закони економіки й діалектики. Інформаційною базою дослідження стали Закони України, Укази Президента України, Постанови Кабінету Міністрів України, матеріали Комітету Верховної Ради з питань бюджету, Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, широке коло вітчизняних і зарубіжних літературних джерел, експертні оцінки, стандарти, аналітичні й інформаційні матеріали INTOSAI, EUROSAI, Лімська декларація керівних принципів аудиту державних фінансів, Інтернет-ресурси.

4. Формулювання цілей дослідження.

Мета статті полягає у вивченні окре-

мих причин, які не досліджувалися вченими, але суттєво вплинули на падіння економіки в кризову яму; впровадження особливого типу фіскального державного фінансового контролю (аудиту ефективності) децентралізації за ефективним використанням національних ресурсів та забезпеченні народовладдя в державі.

5. Виклад основних результатів та їх обґрунтування.

Світові тенденції свідчать, що більшість країн прагнуть до децентралізованої влади тому, що це є: 1) засіб надання різним етнічним і регіональним групам деякої автономії і контроль над своїми власними справами (освітою, культурою та економічним розвитком); 2) засіб поділу влади між великою кількістю різних політичних партій; 3) основа реальної демократії та ціннісного державного управління, оскільки місцеві органи влади будуть мати реальні можливості ефективно реагувати на потреби людей.

Здійснений аналіз також засвідчив, що на розвиток фіскальної децентралізації негативно впливає сучасний стан соціально-економічного розвитку України, який характеризується наявністю низки проблем, що викликані *об'єктивними* та *суб'єктивними* причинами. *Об'єктивні* – це економічна криза, на яку ми в попередніх розділах концентрували увагу, яка значно підсилена військовою агресією на Сході України та анексією Автономної Республіки Крим, а також остатками рудиментів командно-адміністративної системи. *Суб'єктивні* – це антагонізм безмежного зростання суспільних потреб в умовах процвітання *«організованої злочинності»* та обмеженості ресурсів, значний рівень корупції, тінізації економіки, домінування у структурі виробництва нижчих технологічних укладів, неефективне використання трудового, природно-ресурсного та геополітичного потенціалів.

5.1. Ситуація в Україні – нові завдання і реформи Вищого органу конт-

ролю державних фінансів за умови фінансової децентралізації (впровадження аудиту ефективності). Зменшення частки доходів місцевих бюджетів у загальному обсязі доходів обмежує можливості органів місцевого самоврядування здійснювати із місцевих бюджетів витрати не тільки інвестиційного характеру, але й поточні видатки, що спричинює посилення асиметрії соціально-економічного розвитку регіонів і негативно впливає на добробут населення.

Аналіз свідчить, що одному з важливих напрямів діяльності місцевих органів влади в умовах фіскальної децентралізації – державному фінансовому контролю відводиться, м'яко кажучи, другорядне значення. Проте, державний фінансовий контроль є одним з інструментів реалізації тих функцій, які пов'язані з соціально-економічною відповідальністю держави. Йдеться про фінансове забезпечення і регулювання соціально-значущих потреб в суспільстві. Децентралізація економіки реально вимагає змін економічної ролі держави, окремих його функцій, зокрема, контрольо-наглядових за ефективним використанням ресурсів. Йдеться також про вироблення конкретних заходів по підвищенню ефективності участі держави і державних фінансів в нинішніх трансформаційних процесах економіки країни, боротьбі з корупцією і організованою злочинністю. І тут дуже важливо використати досвід зарубіжних країн.

Наприклад, для Франції вирішальним етапом на шляху децентралізації адміністративної системи став 1982 рік, коли *«державна дійшла висновку, що посилення автономії, збільшення фінансових повноважень локальних об'єднань повинні супроводжуватися створенням відповідної системи контролю. Власне, контроль потрібний не лише для того, щоб гарантувати планомірне і ефективно використання громадських фондів, але і щоб зміцнити довіру громадян до дій тих, кого вони обрали для управління своїми справами. Таким чином, незалежний контроль над фінансами і діяльністю*

місцевого керівництва є необхідною умовою успіху демократії на місцях» (Boryslavska et al., 2012, p. 17-18).

Незважаючи на війну на Донбасі і, як наслідок, економічний спад, уряд України не здійснив типову для таких державних криз рецентралізацію публічних фінансів. Місцеві ради отримують близько 40% державних прибутків – маловідомий за кордоном факт, який перетворює Україну, принаймні формально, і, згідно з цим показником, в одну з європейських держав з найвищим рівнем фінансової децентралізації. Для країн, які знаходяться у стані війни або переживають період глибоких економічних перебудов, характерним є зростання тієї частини публічних прибутків, які знаходяться під контролем центрального уряду.

В Україні спостерігається протилежна тенденція: сукупна частка місцевих бюджетів (тобто включаючи трансферти) в зведеному бюджеті України виросла з 45,6% в 2015 р. до 51% в 2017 р., навіть не дивлячись на те, що загальний обсяг публічних прибутків зменшився в результаті глибокої рецесії. Таким чином, незважаючи на значний тиск у напрямі рецентралізації публічних фінансів, центральний уряд продемонстрував дивну відданість ідеї фінансової децентралізації (Umland, Kolesnykov and Rabynovych, 2018).

Така незвичайна поведінка держави під час війни є індикатором глибини громадських витоків і політичного попиту на децентралізацію в Україні. Вона також пояснюється тим, що – принаймні, деякі – українські політики сприймають децентралізацію як інструмент протидії гібридній агресії з боку Росії. Не випадково спікер Верховної Ради України А. Парубій під час II Всеукраїнського форуму об'єднаних громад в Києві в грудні 2017 р. повідомив: *«Шлях децентралізації був асиметричним відповіддю агресорові. Фактично процес формування дієздатних громад послужив своєрідним зшиванням українського простору».*

Проте, перед українською державою стоїть, на перший погляд завдання, яке не можна вирішити: як організувати дієвий контроль і нагляд над керівництвом і фінансами територіальних об'єднань, коли вони мають правову свободу і незалежність, тобто, на перший погляд, встановлення державного нагляду є несумісним кроком.

На нашу думку, виникле протиріччя може бути вирішене законодавчою владою наступним чином: ухвалити закон про проведення контролю над територіальними регіонами, створивши Регіональні рахункові палати (РРП), які не залежать ні від територій, які вони контролюють, ні від держави, до якої вони належать. РРП мають бути, на даному етапі їх становлення, підконтрольні Вищому органу контролю державних фінансів (Рахунковій палаті України), а повноваження РРП повинні передбачати не тільки фінансовий аудит, але і експертно-аналітичні функції державного фінансового контролю. Доцільно розробити раціональну стратегію діяльності РРП, передусім, гранично чітко визначити, які з вирішуваних їм завдань є основними («генеральними») по яким слід здійснювати аудит ефективності. Ключовим в цьому питанні є те, що «засновником» РРП є законодавчий орган в функції якого входить здійснення аудиту ефективності.

Незалежні регіональні рахункові палати (НРРП) повинні бути незалежні по відношенню до виконавчої влади. Проте цього недостатньо, щоб контроль над управлінням і витратами на регіональному рівні був незалежним: треба ще, щоб він був дієвим і мав авторитет в очах громадської думки. Здійснюваний контроль НРРП повинний базуватися на двох початкових пунктах:

- владні структури будь-якого рівня повинні забезпечувати громадян необхідними і очікуваними послугами відповідно до вимог постійно зростаючим стандартам якості;

- обов'язкові відрахування (у відсотках від національного продукту) повинні залишатися в межах, які відповідають конкурентній економіці. Тому потрібно, щоб надані населенню послуги, при збереженні вимог до їх якості, здійснювалися за мінімально можливою ціною.

Відповідно до цих вимог державний бюджет буде не бюджетом коштів (із затвердженням кредиту, що виходить з природи витрат), а бюджетом фактичних результатів (із затвердженням кредиту згідно з програмами, що мають у своїй основі конкретні цілі).

У цьому новому контексті контроль державної Рахункової палати над використанням бюджетних коштів не обмежуватиметься тільки питаннями законності здійснюваних витрат. Вона буде стежити і за тим, чи дійсно ресурси регіону були спрямовані на здійснення заявлених цілей, а також якими витратами ці цілі були досягнуті у рамках різних програм.

Ця нова концепція державного бюджету безпосереднім чином повинна вплинути і на самі фінансові інстанції – державної і регіональних рахункових палат. Бюджет цих контролюючих органів повинен входити до складу державного бюджету. Таким чином, Державна Рахункова палата і НРРП будуть поставлені перед абсолютно новими завданнями: визначити цілі, співвідносні з їх діяльністю, і виробити критерії, що дозволяють оцінювати ефективність цієї діяльності і досягнуті результати. Якщо кількісні критерії встановити порівняно нескладно – число перевірок за звітний період, їх тривалість, кількість задіяних співробітників, кількість контактів, кількість залучених організацій і так далі, то з якісними критеріями виникає ряд складнощів: як виміряти якість, або ефективність використаних коштів.

Контроль НРРП над управлінням територіальними об'єднаннями повинен здійснюватися не лише відносно законності дій уряду, але і ефективному використанні ко-

штів, а також оцінці досягнутих результатів, відповідно затвердженим програмам. Здійснення РРП цих законодавчих нововведень, проведення аудиту ефективності на практиці – справжній виклик для економічної системи регіону в цілому. Потрібна перепідготовка персоналу, щоб зробити можливим контроль не лише легальності, але і дієвості управління (економії, ефективності, продуктивності, результативності).

У багатьох зарубіжних країнах використовується метод оцінки ефективності бюджетних витрат, орієнтований на результат. При цьому розмежовуються прямі результати діяльності (наприклад, обсяг наданих державних послуг або виконаних робіт) і кінцеві соціальні результати (наприклад, зниження рівня злочинності, зниження рівня смертності і т. д.). Така, наприклад, канадська практика в цілях контролю за ефективністю витрачання державних коштів застосовуються показники, за допомогою яких встановлюються кількість, якість і ціна товарів, робіт і послуг. Ці показники потрібні, щоб здійснювати повний облік витрат, у зв'язку з чим вони повинні піддаватися узагальненню, бути однорідними, вимірними, однозначно характеризувати властивості товарів, робіт або послуг (*The Netherlands Ministry of Finance, 2002, p. 38, p. 46*).

При використанні бюджетування, орієнтованого на результат, проводиться оцінка результатів діяльності органів виконавчої влади, достовірності отриманих результатів (*Office of the Chief Auditor of Canada, 1999*).

Аудит ефективності дозволяє визначити ефективність і результативність діяльності органів державної влади в соціальній, економічній або інших сферах. Він обов'язково передбачає контроль за виконанням законів та інших нормативно-правових актів, станом обліку і звітності, за збереженням державного майна і ресурсів, цільовим використанням бюджетних коштів, що не-

минуче обумовлює необхідність підвищення ефективності системи державного управління (*Matyshev, 2005, p. 103*). Аудит ефективності значною мірою сприяє ефективному управлінню громадськими фінансами, структуризації бюджетної сфери і створенню сприятливих умов для соціально-економічного розвитку відповідних територій.

Більшість вітчизняних дослідників відносять аудит ефективності до «нового виду контролю» та «нової прогресивної форми контролю» до «форми контролю, яка являє собою сукупність статистичних, ревізійних і аналітичних дій», до «форми контролю» на рівні ревізії та перевірки.

В Методичних рекомендаціях щодо проведення органами державної контролю-ревізійної служби аудиту ефективності виконання бюджетної програми, затверджених наказом ГоловкиРКУ 15.12.2005 р. № 444, аудит ефективності розглядали як «форму контролю» (*The Main Control and Revision Office of Ukraine, 2005*).

У наведених вітчизняних визначеннях не аналізується сутнісна характеристика аудиту ефективності. За ними неможливо визначити внутрішній зміст аудиту ефективності і, отже, встановити його роль і місце у виконуваних контрольними органами, і передусім Рахунковою палатою і Вищим органом внутрішнього контролю, який здійснюється виконавчою владою.

Невпорядкованість місця, суті, цілей, завдань і функцій пов'язана з недостатнім науковим дослідженням проблем самого аудиту ефективності і, як наслідок, в цілому державного контролю управління національними ресурсами. Дж. М. Кейнс зробив оригінальне узагальнення: «стикаючись з термінологічним стовпотворінням, приємно знайти, хоч би одну тверду точку опору» (*Kejns, 2007, p. 22*).

Управління Головного аудитора Канади знайшло таку точку опору, формулюючи сутність аудиту ефективності наступним чином: «Аудит ефективності витрат

державних коштів представляє собою систематичну, цілеспрямовану, організовану та об'єктивну перевірку діяльності органів державної влади та включає аудит економічності, ефективності та рентабельності діяльності органів державної влади, а також оцінку впливу цієї діяльності на навколишнє середовище» (*Office of the Chief Auditor of Canada, 1999*).

В доповнення зазначеному, на нашу думку, доцільно відмітити, що такою точкою опори в питаннях управління державними ресурсами, є теорія ефективності, оскільки рівень розвитку громадського виробництва прямо пропорційно залежить від ефективності державного управління, включаючи ефективність державного фінансового контролю.

Таким чином, проведення традиційного фінансового аудиту, як показує досвід розвинених країн, не є високоефективним методом контролю за результативністю використання національних ресурсів, оскільки не дозволяє «оцінити» ефективність використання державних ресурсів і ефективність діяльності виконавчих органів влади по використанню бюджетних коштів.

5.2. Сучасні завдання і можливості зовнішнього фінансового контролю в системі фінансової децентралізації. Діючий Бюджетний кодекс України далеко не повною мірою справляється із завданням визначення основ державного і муніципального контролю. Це призводить до замкнутості контролю за рівнями бюджетної системи і слабкості взаємодії, координації та контролю органів державної влади вищого рівня бюджетної системи України над нижчими.

Чинне державне законодавство практично не регламентує організацію фінансового контролю на регіональному, а тим більше на муніципальному рівні. В основному здійснюється бухгалтерський облік. Камеральний облік не дає інформації про такі найважливіші параметри публічного управління, як його економічна ефективність або досягнення поставлених цілей. У

його рамках, як правило, неможливо встановити, чи був досягнутий найкращий результат при використанні встановленого обсягу коштів або заданий результат з використанням оптимального обсягу коштів.

5.3. Нова модель публічного управління. Фінансова децентралізація в регіонах України вимагає активне обговорення нових принципів системи державного управління і її регулювання. Як стверджує О. Олександрович, «...одним з пріоритетних напрямів модернізації системи державного фінансового контролю у відповідності до нормативної моделі державного аудиту публічного сектору слід визнати врегулювання конституційного статусу вищого національного органу аудиту – Рахункової палати, як того вимагає Лімська декларація та інші директивні документи INTOSAI» (*Oleksandrovych, 2016*).

Такий погляд на статус Рахункової палати підтримуємо і в черговий раз стверджуємо, що без визнання Рахункової палати Вищим органом контролю державних фінансів України ефективно управління державними ресурсами не відбудеться, а економікою держави будуть управляти «організована злочинність», корупція, тощо. Звіти ВОДФК повинні бути авторитетним джерелом інформації, як для державних організацій, так і для широкої громадськості. Грунтуючись на результатах діяльності Рахункової палати України, а також використовуючи міжнародний досвід подібних реформ управління в умовах децентралізації Вищих органів державного фінансового контролю (передусім в Голландії, Німеччині, Франції, Канаді) обов'язково необхідно розробити концепцію нової моделі її діяльності, яка буде новою моделлю публічного управління.

Для Рахункової палати України особливу важливість мають такі елементи нової моделі управління, як адміністрування, орієнтоване на отримання результату, і новий порядок ведення бухгалтерської і бюджетної звітності. Це пояснюється переходом від системи камерального бухгалтерського

обліку до бухгалтерського обліку і звітності, заснованим на принципах комерційного обліку, який передбачає альтернативний варіант обліку витрат, здійснених робіт і зроблених послуг. Рахункові палати регіонів, так само як і органи, що приймають управлінські рішення, можуть мати в розпорядженні конкретну інформацію про витрачання бюджетних коштів для ефективного надання того або іншого обсягу послуг. Так, наприклад, стане можливим точно розрахувати і з високим ступенем прозорості показати величину бюджетних витрат, необхідних для виконання окремих управлінських дій.

Прозорість витрачання бюджетних коштів, що досягається завдяки таким змінам, дозволяє здійснювати вплив, надаючи рекомендації і висновки, на динаміку витрат в процесі державного управління і здійснювати порівняльну оцінку витрат. Разом з цим РРП і місцеві органи управління дістануть можливість користуватися такою необхідною інформацією в процесі оцінки ефективності використання фінансових ресурсів органами громадського управління по виробництву громадських товарів і послуг, а також про результати виконання поставлених перед ними завдань.

Взагалі мова йде про технологічний розвиток ефективності і результативності розвитку інформаційних технологій ефективності: підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів для інформаційних технологій ефективності; ліквідацію адміністративного гніту ІТ-ефективності зі сторони державних органів тощо.

5.4. Перевірка звітності, що надається. У міру освоєння бухгалтерського обліку і звітності, заснованих на принципах комерційного обліку окремими містами і регіонами у рамках нової моделі управління, ростиме значимість самої звітності, оскільки вона включає (на відміну від камерального обліку) не лише баланс заданих і

фактично виконаних бюджетних показників і розрахунок залишків бюджетних коштів, але і дозволяє у рамках перевірки комерційного річного звіту встановити, наскільки точно і прозоро той або інший виконавчий орган в умовах фінансової децентралізації інформує у своїх щорічних звітах парламент і громадськість про свої витрати і прибутки, а також про стан майна.

5.5. Перевірка внутрішніх управлінських систем контролю. На нашу думку, у рамках нової моделі публічного управління не обійтися і без створення внутрішніх контрольних механізмів управлінської діяльності. До таких механізмів належить оперативна і стратегічна системи контролю, за допомогою яких здійснюється внутрішній контроль економічних аспектів виробничого процесу і витрачання бюджетних коштів. Зрозуміло, сам по собі цей вид контролю теж повинен підкорятися принципу економічної ефективності. Окрім цього, в сферу завдань рахункових органів РРП повинна входити і перевірка функціональності й ефективності внутрішніх контрольних механізмів системи управління регіоном.

6. Висновки.

Узагальнюючи в процесі дослідження отримані результати, не складно дійти висновку, що фінансова децентралізація є запорукою децентралізації влади, становлення ефективної системи місцевих фінансів, і, що найважливіше – інструментом регулювання регіонального розвитку. Саме фінансова децентралізація передбачає стимулювання регіонів до фінансової автономії, пошуку додаткових власних ресурсів, активізації внутрішнього потенціалу розвитку; дозволяє балансувати потреби та можливості регіонів. Ключовими проблемами, які потребують подальших досліджень і практичного їх вирішення в ході фінансової реформи в Україні є:

- створення необхідної фінансової бази, яка могло б забезпечувати гарантії ви-

конання органами місцевого самоврядування як делегованих так і власних повноважень;

- надання органам місцевої влади самостійності і позбавлення їх підпорядкованості;

- здійснення науково-технічного обґрунтування принципів розподілу повноважень з метою недопущення дублювання та конкуренції повноважень.

Додатковим обмежувачем фіскальної децентралізації в Україні є високий рівень міжрегіональних відмінностей у бюджетному забезпеченні і це об'єктивно потребує значної централізації податкових доходів для подальшого їх перерозподілу.

Процеси фіскальної децентралізації повинні стимулювати органи місцевого самоврядування до фінансової автономії та нарощування фінансово-економічного потенціалу, а не повинні обмежуватись лише

перерозподілом фінансових ресурсів між регіонами.

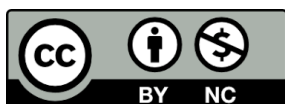
Реформи децентралізації фінансів регіонального і місцевого самоуправління знаходяться на стадії активного впровадження, а необхідність і обґрунтованість утворення органів зовнішнього фінансового контролю навіть не обговорюються. Як і раніше, існує дублювання повноважень між фінансово-контрольними органами законодавчої і виконавчої влади.

Виникає особлива потреба у прийнятті закону про встановлення загальних принципів організації, повноважень, порядку діяльності Рахункової палати і контрольно-рахункових органів муніципальних утворень в умовах децентралізації. Важливо закріпити правові основні повноваження контрольно-рахункових органів за проведення аудиту ефективності використання коштів бюджету, що стане основою подальших досліджень автора.

References

- Boryslavska, O., Zaverukha, I., Zakharchenko, E., Kurinnyi, O., Shkolyk, A. and Toppervin, N. (2012), *Detsentralizatsiia publichnoi vlady: dosvid yevropeiskyykh krain ta perspektyvy Ukrainy* [Decentralization of public power: the experience of European countries and the prospects of Ukraine], TOV "Sofia", Kyiv, Ukraine, 128 p.
- Danylyshyn, B. (2015), "How to decentralize governance in Ukraine", *Ekonomichna pravda*, available at: <http://www.epravda.com.ua/columns/2015/07/13/550472/> (Accessed 22 October 2018).
- Derkach, M. I. (2011), "Formation of paradigm of government regulation fiscal decentralization in the context of sustainable development of Ukraine", Ph.D. Thesis, Economics and National Economy Regulation, Dnipropetrovsk National University named after Oles Honchar, Dnipropetrovsk, Ukraine.
- Hroisman, V. B. (2015), "Processes of centralization and decentralization in modern state management", *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*, vol. 2, pp. 26–37.
- International document (1977), "The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts", available at: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/604_001 (Accessed 22 October 2018).
- Kejns, D. M. (2007), *Obshhaja teoriya zanjatosti, procenta i deneg* [The General Theory of Employment, Interest and Money], JeKSMO, Moscow, Russia, 153 p.
- Mamyshev, A. V. (2005), "Development and improvement of the control and revision system in public", Ph.D. Thesis, Mechanisms of Public Administration, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine.
- Office of the Chief Auditor of Canada (1999), "Guidelines for auditing the effectiveness of public spending", available at: <https://refdb.ru/look/1871347-pall.html> (Accessed 22 October 2018).
- Official site of Television News Service (2015), "What do constitutional changes mean for decentralization in Ukraine? Conclusions of the experts", available at: <http://tsn.ua/politika/scho-oznachayut-konstituciyni-zmini-schodo-decentralizaciyi-v-ukrayini-visnovki-ekspertiv-484624.html> (Accessed 22 October 2018).
- Oleksandrovych, O. O. (2016), "Theoretical foundations and historical background of the modernization of the system of state financial control in Ukraine", Ph.D. Thesis, Theory and History of Public Administration, Kharkiv Regional Institute of Public Administration, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kharkiv, Ukraine.

- Petrenko, P. S. (2007), "Can the Accounting Chamber in a democratic state be a modest political coin?", *Holos Ukrainy*, no. 21, pp. 6–7.
- Petrenko, P. S. (2016), "On the improvement of the system of public financial control in order to build an efficient state", *Economics and Forecasting*, no. 4, pp. 132–144, doi: <https://doi.org/10.15407/eip2016.04.132>.
- Shemshuchenko, Yu. S. (2015), "Stages of constitutional development in independent Ukraine", *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*, no. 2, pp. 4–5.
- Skrypniuk, O. (2015), "Decentralization of power as a factor in maintaining the stability of constitutional mode: theory and practice", *Viche*, no. 12, pp. 22–24, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2015_12_8 (Accessed 22 October 2018).
- Surowiecki, J. (2004), *The wisdom of crowds: why the many are smarter than the few and how collective wisdom shapes business, economies, societies and nations*, Doubleday, New York, USA, 336 p.
- The Main Control and Revision Office of Ukraine (2005), Order of the Main Control and Revision Office of Ukraine "On Improvement of the State Financial Audit of Budget Programs Implementation" available at: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0444501-05?lang=en> (Accessed 22 October 2018).
- The Netherlands Ministry of Finance (2002), *Guide to agencies. Manual for the establishment procedure*, Haag, the Netherlands, pp. 38, 46.
- Umland, A., Kolesnykov, A. and Rabynovych M. (2018), "Decentralization in Ukraine: steady progress or castles in the air?", *Dzerkalo tyzhnia*, no. 35, available at: https://dt.ua/internal/decentralizaciya-v-ukrayini-stiyki-uspishi-chi-povitryani-zamki-289114_.html (Accessed 22 October 2018).



Цей твір ліцензовано на умовах Ліцензії Creative Commons «Із Зазначенням Авторства — Некомерційна 4.0 Міжнародна» (CC BY-NC 4.0).

This is an open access journal and all published articles are licensed under a Creative Commons "Attribution-NonCommercial 4.0 International" (CC BY-NC 4.0).