

УДК 336.132.1(477)

**О.М. Сидоренко**, мол. наук. співроб.

Національний університет державної податкової служби України, м. Ірпінь, Україна

### **КЛЮЧОВІ НЕДОЛІКИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ УПРАВЛІННЯ В РОБОТІ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ УКРАЇНИ**

**А.Н. Сидоренко**, мл. науч. сотр.

Национальный университет государственной налоговой службы Украины, г. Ирпень, Украина

### **КЛЮЧЕВЫЕ НЕДОСТАТКИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИОННОГО МЕХАНИЗМА УПРАВЛЕНИЯ В РАБОТЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ УКРАИНЫ**

**Oleksii Sydorenko**, junior researcher

National State Tax Service University of Ukraine, Irpin, Ukraine

### **KEY WEAKNESSES OF FUNCTIONING OF THE ORGANIZATIONAL MECHANISM IN THE AREA OF MANAGEMENT OF STATE FINANCIAL CONTROL SYSTEM OF UKRAINE**

*На основі аналізу наукової літератури та емпіричних джерел згруповано ключові недоліки організаційного управлінського механізму в роботі системи державного фінансового контролю України, розкрито внутрішній зміст кожного з них, показано взаємозв'язки між ними та проаналізовано їх вплив на загальну ефективність функціонування системи.*

**Ключові слова:** державний фінансовий контроль, система державного фінансового контролю України, організаційний механізм державного управління, недоліки.

*На основі аналізу наукової літератури та емпіричних джерел сгрупировано ключевые недостатки организационного управленческого механизма в работе системы государственного финансового контроля Украины, раскрыто внутреннее содержание каждого из них, приведены взаимосвязи между ними и проанализировано их влияние на эффективность функционирования системы.*

**Ключевые слова:** государственный финансовый контроль, система государственного контроля Украины, организационный механизм государственного управления, недостатки.

*On the basis of doctrinal and empirical sources the author proposes the separation of different weaknesses in organizational mechanism of management in the area of state financial control of Ukraine, describes inner content of them and their impact on the overall efficiency of system functioning. In the article it is also shown how they are interconnected.*

**Key words:** state financial control, system of state financial control of Ukraine, organizational mechanism of state management, weaknesses.

**Актуальність тематики дослідження.** Ефективне функціонування в сучасних умовах системи державного фінансового контролю України, враховуючи виконання нею функцій з управління національною економікою, є неможливим без використання відповідних механізмів державного управління (а саме: організаційного, правового, інформаційного, мотиваційного, економічного, політичного). Кожен з них, на нашу думку, в переліченій черговості, виконує свою роль у забезпеченні ефективної функціональної діяльності системи. Але для цього функціонування самих механізмів має бути в оптимальному стані, що у вітчизняній практиці нині не спостерігається.

Через це виникає необхідність дослідження недоліків функціонування кожного із зазначених механізмів державного управління з метою їх подальшого усунення. У цій роботі увага буде приділена дослідженню ключових недоліків функціонування організаційного механізму. Це пов'язано з тим, що він, на відміну від інших механізмів управління, які використовуються в роботі системи державного фінансового контролю України (далі – СДФК), є системоутворюючим, оскільки початок функціонування будь-якої системи (її зародження) розпочинається саме з організації. Все це й обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окреслена проблема розкривається у наукових працях Ю.М. Бажала, І.А. Белобжецького, М.Т. Білухи, О.Д. Василика, Б.І. Валуєва, Е.О. Вознесенського, В.П. Дяченко, І.М. Іванової, Л.М. Крамаровського,

М.В. Кужельного, В.М. Мітрофанова, Н.І. Рубан, І.Б. Стефенюка, Н.С. Столярова, О. А. Шевчука, С.О. Шохіна та інших. Результати, що були ними отримані у процесі наукового пошуку, безумовно, мають суттєве теоретичне та практичне значення. Так, ними було проаналізовано процес становлення СДФК України та ґрунтовно розкрито роль у цьому процесі організаційного механізму управління. Були розкриті сильні та слабкі сторони останнього на момент проведення відповідних наукових пошуків.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Водночас проведених наукових досліджень об'єктивно недостатньо для визначення чіткого переліку сучасних недоліків організаційного механізму управління в роботі СДФК України. Це пов'язано з тим, що нині спостерігається остаточна несформованість і часта трансформація вітчизняного державного апарату, що призводить до відповідних змін і в організаційному механізмі управління СДФК України, що вимагає проведення відповідних постійних наукових досліджень. Це ще раз підтверджує актуальність обраної теми дослідження.

**Мета статті.** На основі аналізу наукової літератури та емпіричних джерел виокремити ключові недоліки сучасного організаційного управлінського механізму в роботі СДФК України, розкрити їх внутрішній зміст, дослідити взаємозв'язки та проаналізувати вплив на загальну ефективність функціонування системи.

**Виклад основного матеріалу.** В загальному випадку організаційний механізм управління в роботі СДФК України являє собою сформовану в установленому порядку організаційну структуру, що включає в себе систему спеціально уповноважених органів державної влади, які взаємодіють у процесі здійснення державного фінансового контролю відповідно до чинного законодавства та здійснюють управлінський вплив на підконтрольні об'єкти [1]. Від чіткості роботи цього механізму, як уже частково відзначалося вище, безпосередньо залежить ефективність функціонування всієї СДФК, оскільки основним критерієм якісної побудови будь-якої системи є правильність її організації, що і забезпечується за допомогою саме організаційного механізму. Але, як показує практика та результати наукового пошуку вищезгаданих учених у цій сфері, його сучасний стан є далеким від оптимального, що пов'язано з наявністю серйозних недоліків. До числа ключових серед них ми вважаємо за доцільне віднести такі [2]:

- відсутність єдиного підходу до структурної організації суб'єктів СДФК (органів, що здійснюють державний фінансовий контроль);
- відсутність стандартизації проведення заходів державного фінансового контролю, що призводить до непорівнюваності їх результатів;
- недостатній рівень координації дій органів СДФК між собою, з іншими органами державної влади, зокрема, правоохоронними, та суспільством;
- неупорядкованість та недотримання базових принципів контрольної діяльності суб'єктами СДФК при його здійсненні;
- відсутність єдиної кадрової політики, уніфікованої системи конкурсного відбору претендентів на вакантні посади та низький рівень професійної підготовки посадових осіб для органів СДФК;
- відсутність спрощеної системи оперативного обміну інформацією між органами СДФК та значна її бюрократизація;
- низький рівень матеріального забезпечення співробітників органів СДФК та, як наслідок, значна схильність їх до корупційних діянь і відсутність ефективного механізму упередження й нейтралізації останніх.

Сутність кожного з цих недоліків організаційного механізму управління та її вплив на загальну ефективність функціонування СДФК України проявляється таким чином.

Так, недолік відсутності єдиного підходу до структурної організації суб'єктів СДФК полягає в тому, що кожен з органів державної влади, який реалізує функції по здійс-

ненню державного фінансового контролю, має свою організаційно-функціональну побудову, яка часто є взаємонеузгодженою та має різний характер.

Наприклад, органи Державної фіскальної служби України у процесі виконання функцій по здійсненню державного фінансового контролю мають у своєму розпорядженні спеціалізований силовий підрозділ з правом проведення оперативно-розшукової діяльності – податкову міліцію, а всі інші суб'єкти системи мають лише цивільні підрозділи. Також у структурі більшості органів СДФК, для яких він не є основним функціональним обов'язком, окремі підрозділи по його здійсненню відсутні. Все це ускладнює проведення ними контрольної діяльності на належному рівні та призводить до інших організаційних проблем.

Іншим недоліком організаційного механізму управління в роботі СДФК України є відсутність стандартизації проведення контрольних заходів, що призводить до непорівнюваності їх результатів. Його суть полягає в тому, що кожен суб'єкт СДФК при його здійсненні користується власними методичними рекомендаціями та ставить перед собою вузькі, притаманні специфіці своєї роботи, завдання. Форми документування результатів контрольної діяльності також кожен орган розробляє самостійно. Унаслідок цього інші органи СДФК мають труднощі у процесі опрацювання даних своїх колег, що часто призводить до викривлення інформації чи проведення додаткових перевірок підконтрольних об'єктів, чим чиниться негативний тиск на останніх. Все це суттєво ускладнює проведення державного фінансового контролю та негативно впливає на його ефективність, оскільки ухвалювані управлінські рішення є не завжди оптимальними.

Ще одним недоліком організаційного управлінського механізму в роботі СДФК України є недостатній рівень координації дій органів СДФК між собою, з іншими органами державної влади, зокрема, правоохоронними, та суспільством. На сьогодні кожен орган СДФК планує свою діяльність або повністю без погодження з іншими суб'єктами, або з координацією дій лише з деякими з них. У зв'язку з цим знижується рівень взаємодії між контролюючими органами й посилюється тиск на підконтрольні об'єкти, що знижує ефективність їх функціональної діяльності. Також нині практично відсутні будь-які узгоджені плани роботи та взаємодії між органами СДФК та правоохоронцями, а їх відносини носять точковий, забюрократизований характер. Як наслідок, враховуючи відсутність у більшості органів СДФК правоохоронних функцій, зокрема оперативно-розшукової діяльності, ефективність контрольних заходів суттєво знижується.

Окремою є тема взаємодії органів СДФК із суспільством (громадськими організаціями, активістами, населенням тощо). Тут нині спостерігається повна відсутність співпраці, яка подекуди переходить у відкрите протистояння. Останнє проявляється у низькому рівні довіри громадян до контролюючих органів, критиці їх роботи й відсутності партнерських відносин між ними та суспільством. Це впливає на якість контрольної діяльності і знижує загальну ефективність державного фінансового контролю, оскільки суспільство часто створює штучні перешкоди для роботи контролюючих органів (критика у ЗМІ, необґрунтовані судові позови стосовно корупційних діянь та об'єктивності роботи, ненадання різного роду інформації тощо).

Наступним недоліком організаційного механізму управління в роботі СДФК України є неупорядкованість та недотримання базових принципів контрольної діяльності суб'єктами СДФК при його здійсненні. Його внутрішня суть зводиться до наступного. Невпорядкованість контрольної діяльності суб'єктів СДФК, як уже частково зазначалося вище, полягає в тому, що планування контрольної діяльності здійснюється кожним уповноваженим органом самостійно, без прив'язування до підконтрольних об'єктів, що призводить до виникнення періодів підвищеного контрольного тиску на той чи інший

суб'єкт господарювання. Плюс планування кожного органу теж є недосконалим, оскільки ґрунтується за принципом періодичності і не є ризико-орієнтованим.

Щодо другої частини описуваної проблеми – недотримання органами СДФК у процесі функціональної діяльності базових принципів контролю, то варто зазначити наступне. Основними принципами контрольної діяльності органів СДФК є: принцип законності, доцільності, ефективності, об'єктивності, регуляторності, скоординованості, системності, гласності [3, с. 16–19], цілісності, структурованості, ієрархічності, функціональності [4], інформаційності, компетентності, плановості, сталості, таємності, незалежності [5] та науковості. Сьогодні на практиці фактично ігноруються такі з наведених принципів, як: цілісність, незалежність, науковість та компетентність. Інші принципи дотримуються повністю або частково, залежно від органів СДФК. Недотримання принципу цілісності державного фінансового контролю проявляється в тому, що під час його здійснення кожен уповноважений орган досліджує лише частину роботи підконтрольного об'єкта, яка пов'язана з виконуваними ним функціями. Принцип незалежності недотримується у зв'язку з адміністративним тиском на контролюючі органи та їх підпорядкованістю тим чи іншим органам державної влади. Наприклад, згідно з чинним законодавством діяльність Державної фінансової інспекції України, яка перевіряє законність використання бюджетних ресурсів, спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України, який є головним розпорядником бюджетних коштів [6]. Аналогічна ситуація спостерігається із багатьма іншими суб'єктами СДФК. Сюди ж варто додати корупційну складову та взаємопов'язаність влади і бізнесу. Що стосується принципу скоординованості, то він не дотримується у зв'язку з недостатнім взаємоузгодженням дій між органами СДФК, що проявляється у відсутності спільного планування діяльності та узгодження напрямів, методів і підходів до здійснення контрольної діяльності. Принцип науковості недотримується у зв'язку з відсутністю взаємозв'язків між науковцями і практиками в цій сфері. Фактично наукові розробки, які до того ж не фінансуються на належному рівні, не імплементуються у практику. Недотримання принципу компетентності безпосередньо пов'язано з такою проблемою, як низький рівень професійної підготовки посадових осіб органів СДФК та відсутністю належного їх матеріального забезпечення і стимулювання. Часткове, а не повне дотримання таких принципів контрольної діяльності, як законності, доцільності, ефективності, об'єктивності, регуляторності, системності, гласності, структурованості, ієрархічності, функціональності, інформаційності, плановості, сталості та таємності проявляється у частих порушеннях чинного законодавства при здійсненні контрольної діяльності, низькому рівні оприлюднення результатів контролю, відсутності взаємодії між контролюючими органами, розголошенням комерційної таємниці тощо. Фактично з частковим недотриманням перелічених принципів пов'язані всі наведені нами недоліки функціонування СДФК організаційного рівня.

Наступним недоліком організаційного управлінського механізму в роботі СДФК України є відсутність єдиної кадрової політики, уніфікованої системи конкурсного відбору претендентів на вакантні посади та низький рівень професійної підготовки посадових осіб її суб'єктів. Суть цього недоліку полягає в тому, що всі органи вітчизняної СДФК здійснюють окрему кадрову політику, а єдині підходи до підбору персоналу в них відсутні. Кожен з органів ставить різні вимоги до досвіду роботи, особистих якостей та рівня кваліфікації кандидатів на заміщення рівноцінних вакантних посад. Відповідно, особи, заяви яких про прийом на роботу були відхилені одним органом, можуть працевлаштуватися в іншому, не підвищуючи свій професійний рівень. Сама система конкурсного відбору до того ж є непрозорою і породжує численні зловживання, у результаті яких до контролюючих органів приймаються не найкращі кадри. Особливо це стосується кері-

вних посад, де все вирішується на рівні особистих зв'язків, а не через конкурентну боротьбу. Що стосується низького рівня кваліфікації працівників цих органів, то це пов'язано як з описаними проблемами організації конкурсного відбору, так і з низьким рівнем оплати праці працівників та відсутністю належних державних програм їх перепідготовки й підвищення кваліфікації, зокрема, міжнародних стажувань.

Наступним недоліком організаційного механізму управління в роботі СДФК України є відсутність спрощеної системи оперативного обміну інформацією між контролюючими органами та значна її бюрократизація. Його суть полягає в тому, що нині процес інформаційного обміну між суб'єктами СДФК є досить формалізованим і вимагає направлення офіційних запитів, листів тощо. Останні направляються вищому керівництву, яке після ознайомлення з ними дає доручення своїм підлеглим підготувати необхідну інформацію та супровідні документи до неї. Часто надсилаються відмови у наданні даних з приписом, що вони є службовими, або з іншою аргументацією. Відповідно, контролюючі органи або взагалі не отримують необхідної інформації від своїх колег, витрачаючи час на очікування, або отримують її із запізненням і не в повному обсязі. Така ситуація призводить до зниження рівня оперативності й точності контролю й ухвалення на цій основі неефективних управлінських рішень. Також це, як і попередні недоліки організаційного механізму управління, сприяє росту кількості зустрічних перевірок підконтрольних об'єктів, чим посилюється тиск на них, який негативно впливає на ефективність їх функціональної діяльності.

Останньою серед проблем організаційного управлінського механізму в роботі СДФК України є низький рівень матеріального забезпечення співробітників контролюючих органів та, як наслідок, значна схильність їх до корупційних діянь і відсутність ефективного механізму упередження та нейтралізації останніх. Його внутрішній зміст полягає в тому, що рівень оплати праці та соціального забезпечення працівників органів СДФК України нині є низьким і не відповідає рівню виконуваної ними роботи та покладеної на них відповідальності. Така ситуація породжує схильність службових осіб контролюючих органів до корупційних діянь, для забезпечення гідного рівня життя і «компенсації» державного «недофінансування». Це все ускладнюється відсутністю дієвого механізму запобігання корупції, особливо в частині її упередження та недопущення осіб, які мають високий рівень схильності до вчинення такого роду протиправних діянь до зайняття посад в органах СДФК.

Загалом всі описані недоліки організаційного механізму управління в роботі СДФК України чинять суттєвий негативний вплив на ефективність функціонування системи загалом і при здійсненні нею функцій з управління національною економікою зокрема. Також вони є тісно взаємопов'язаними між собою широкою мережею причинно-наслідкових зв'язків, що лише посилює ефект від їх негативного впливу на функціональну діяльність СДФК.

**Висновки.** Узагальнюючи вище викладене, можна констатувати наступне:

- організаційний механізм управління є одним з центральних елементів забезпечення ефективного функціонування СДФК України, що вимагає налагодження його чіткої роботи;

- у практиці сьогодення стан функціонування організаційного управлінського механізму в роботі СДФК України є далеким від оптимального у зв'язку з наявністю в ньому суттєвих недоліків, що негативно позначається на загальній ефективності функціонування всієї вітчизняної СДФК;

- недоліки функціонування організаційного механізму управління в роботі СДФК України є тісно взаємопов'язаними між собою, що викликає синергетичний ефект від їх

негативного впливу на загальну ефективність функціонування системи та вимагає їх комплексного усунення.

### Список використаних джерел

1. *Сидоренко О. М.* Ключові управлінські механізми в системі державного фінансового контролю [Електронний ресурс] / О. М. Сидоренко // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. – 2013. – № 2. – С. 156–164. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/znpnudps\\_2013\\_2\\_19.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/znpnudps_2013_2_19.pdf).
2. *Виходець Ю. А.* Проблеми удосконалення системи державного фінансового контролю в Україні / Ю. А. Виходець // Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля. – 2013. – № 16(205). – С. 139–144.
3. *Гуцаленко Л. В.* Державний фінансовий контроль: навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / Л. В. Гуцаленко, В. А. Дерій, М. М. Коцупатрий. – К. : Центр навчальної літератури, 2009. – 423 с.
4. *Шевчук О.* Державний фінансовий контроль: наукова парадигма / О. Шевчук // Вісник КНТЕУ. – 2011. – № 1. – С. 41–50.
5. *Лин Я. І.* Теоретичні основи сутності державного фінансового контролю / Я. І. Лин // Вісник Університету банківської справи Національного банку України. – 2011. – № 1. – С. 284–288.
6. *Про затвердження Положення про Державну фінансову інспекцію України* [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 23.04.2011 № 499/2011. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/499/2011>.