

Геннадій Дмитренко,
кандидат наук з державного управління,
заступник Голови Головного контрольно-
ревізійного управління України

Інституції громадянського суспільства як суб'єкти громадського фінансового контролю

У статті визначено, що громадський фінансовий контроль виступає одним із видів фінансового контролю і має доповнювати державний фінансовий контроль. Проаналізовано основні фактори, що визначають спроможність інституцій громадянського суспільства бути дієвими суб'єктами фінансового контролю. Серед зовнішніх факторів виділено вплив політичної ситуації, законодавчого та інституційного забезпечення, роль донорів, суспільні інтереси. До внутрішніх факторів віднесено: місію організації, лідерство, інституційну спроможність, масштаб діяльності.

Ключові слова: громадський фінансовий контроль, фінансовий контроль, інституції громадянського суспільства, громадські організації.

In the article it is defined that public financial control is one of the kind of financial control and must complement the governmental financial control. It is analyzed the factors which determine the capacity of civil society institutions to be a forceful part of financial control. Among the external factors the author underlines influence of political situation, legal and institutional background, role of donors, public interests. The internal factors include mission of organization, leadership, institutional capacity, scale of activity.

Key words: public financial control, financial control, civil society institutions, nongovernmental organizations.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Сучасні трансформації систем державного управління в контексті поширення нових концепцій здійснення управлінської діяльності (насамперед нового державного менеджменту та врядування) привели до зміни способів виконання основних державних функцій. Головні акценти переносяться на дотримання принципів участі (усі громадяни мають право голосу у прийнятті рішень - прямо або за посередництвом легітимних інституцій, що представляють їхні інтереси; широка участь будується на здатності до конструктивного діалогу), прозорості (свобода інформації, її повнота і доступність для всіх, хто в ній зацікавлений), орієнтації на згоду (дотримання балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу в питанні про те, що найбільше відповідає потребам суспільства і якими способами, за допомогою яких процедур цього слід досягти), результативності й дієвості (максимально ефективно використання ресурсів для задоволення потреб громадян), підзвітності (уряд, приватний бізнес і структури громадянського суспільства підзвітні громадськості

та інституціональним носіям влади), стратегічного бачення (лідери і громадськість виходять з довготермінових перспектив управління і розвитку суспільства й чітко уявляють ті заходи, яких необхідно вжити для їх реалізації) [3, с. 249-250].

У сфері державного фінансового контролю практичне втілення цих принципів привело до розширення сфери здійснення громадського фінансового контролю. Усе більш активна участь інституцій громадянського суспільства у реалізації фінансового контролю за владними структурами зумовлює актуальність всебічного вивчення основних принципів, напрямів та способів здійснення громадського фінансового контролю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, та виділення невирішених раніше питань. У науковій літературі приділяється багато уваги розгляду сутності, принципів, видів фінансового контролю. Серед вітчизняних науковців, які зробили значний внесок у розробку зазначених питань, слід згадати О.Д.Василика, І.В.Ващенко, П.К.Германчука, І.К.Дрозд, І.Б.Стефанюка [7], В.О.Шевчука та ін. Водночас ці та інші автори у своїх працях досліджують переважно проблеми організації державного фінансового контролю, його види та форми, розподіл повноважень між різними органами державного фінансового контролю. Порівняно незначна увага спрямовується на вивчення сутності, призначення, основних напрямів здійснення громадського фінансового контролю. Необхідність подальшої демократизації вітчизняної системи державного управління зумовлює актуальність всебічного дослідження основних засад організації громадського фінансового контролю.

З огляду на це завдання статті полягає в аналізі основних факторів, що визначають спроможність інституцій громадянського суспільства бути дієвими суб'єктами фінансового контролю.

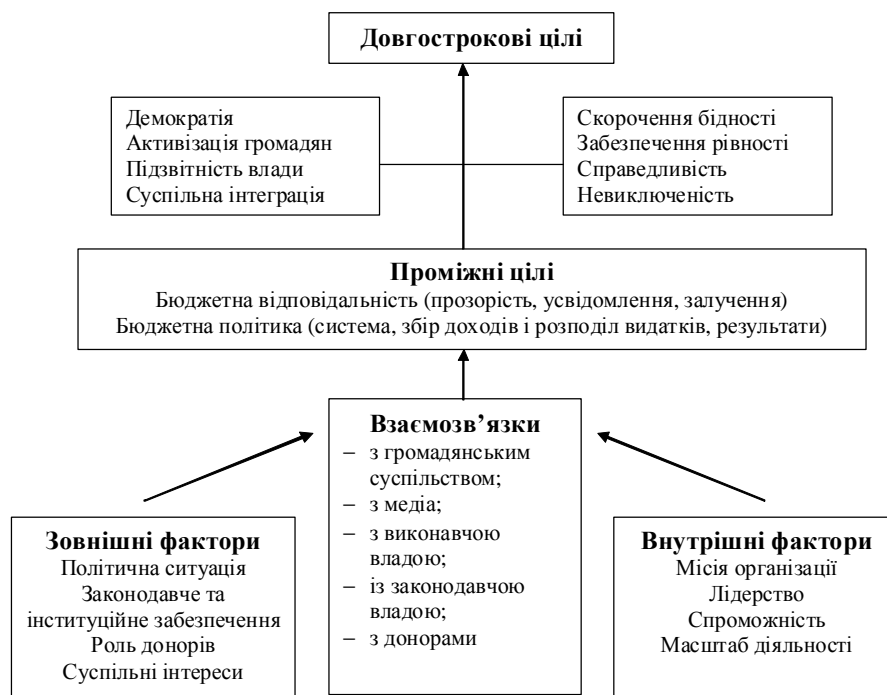
Виклад основного матеріалу дослідження. Громадський фінансовий контроль є одним із видів фінансового контролю за ознакою суб'єктів, які його ініціюють і здійснюють. Громадський контроль може ініціюватись і здійснюватись безпосередньо самими громадянами, їх об'єднаннями, групами спеціалістів, які створюються при представницьких органах влади, а також державних і комунальних підприємствах, установах та організаціях на основі добровільності й безоплатності [2, с. 443]. Розвинутий громадський фінансовий контроль, з одного боку, є одним з важливих індикаторів розвитку громадянського суспільства й демократії в країні, а з другого - виступає запорукою ефективної діяльності органів державної влади у сфері здійснення фінансового контролю.

Організації громадянського суспільства, залучені до фінансового контролю на різних його стадіях, включають широкий спектр інституцій: від неурядових громадських організацій до соціальних рухів і дослідних центрів.

При цьому вони відрізняються різним ступенем своєї інституційної спроможності й демократичної зрілості, а відповідно, і їх роллю у здійсненні фінансового контролю. Їх діяльність часто включає технічний аналіз різного роду бюджетних документів, видатків бюджету, бюджетний моніторинг, відстоювання інтересів соціально незахищених верств населення в бюджетному процесі, проведення різних інформаційних кампаній з підтримки або критики напрямів урядової бюджетної політики.

У країнах сталих демократій в умовах існування розвинутого громадянського суспільства, дієвого та активного суспільного контролю за діями влади, схильності державних чиновників до врахування думки громадськості вагомим суб'єктом фінансового контролю виступають громадські організації. В останні десятиріччя інституції громадянського суспільства в цих країнах поступово все більше залучаються до здійснення фінансового контролю з метою впливу на витрачання державних коштів. У питаннях бюджету інституції громадянського суспільства в різних країнах діють у двох напрямках: 1) вони пов'язують участь в аналізі бюджету із захистом громадянських прав; 2) головним чином фокусують увагу на впливі бюджетної політики на бідність.

На спроможність громадських організацій бути дієвими суб'єктами фінансового контролю та впливати на результати здійснення бюджетної політики уряду справляє вплив низка внутрішніх та зовнішніх факторів (див. рисунок).



Цілі та фактори успіху громадських організацій у процесі здійснення фінансового контролю [8, с. 2]

Незважаючи на різну інституційну спроможність та мотиви участі у здійсненні фінансового контролю, ці організації розділяють певні спільні довготермінові цілі, що включають розвиток належного врядування, яке широко трактується ними як покращання соціальних та економічних умов малозабезпечених верств населення.

Проміжні цілі участі громадських організацій у здійсненні фінансового контролю включають дві категорії: 1) встановлення бюджетної відповідальності влади перед суспільством (громадські організації впливають на рівень прозорості бюджетного процесу, визнання і дотримання владою суспільного інтересу в здійсненні бюджетної політики, залучення громадськості до бюджетних процедур); 2) вплив на бюджетну політику уряду (удосконалення бюджетної системи, зміни в оподаткуванні й використанні бюджетних коштів для досягнення більшої результативності).

Можливість громадських організацій досягати проміжних цілей участі у здійсненні фінансового контролю залежить від багатьох факторів. Зовнішні фактори включають умови, обставини середовища, в якому діють громадські організації та які вони мають брати до уваги для забезпечення своєї дієвості. До них належать: політичне оточення і можливість бути залученими до співпраці з урядом; законодавча база, що визначає доступ до бюджетної інформації; присутність у країні та роль, яку відіграють міжнародні агенції, донори; загальний інтерес та зацікавленість широкої громадськості щодо бюджетних питань.

Роль донорських агенцій у цьому контексті проявляється в двох аспектах. З одного боку, вони прямо впливають на урядову бюджетну політику через свою підтримку урядових програм і політичний діалог, пов'язаний з консультативною або фінансовою підтримкою. З другого боку, вони також надають фінансову підтримку інституціям громадянського суспільства, стимулюючи їх зацікавленість участю у здійсненні фінансового контролю. Такі два напрями діяльності міжнародних донорів не суперечать, а доповнюють один одного. Ці два напрями відображують загальну стратегію присутності донорських агенцій: посилення внутрішнього механізму підзвітності та підконтрольності уряду перед громадськістю.

Водночас існують дуже важливі внутрішні фактори, які справляють визначальний вплив на можливості громадських організацій бути активними суб'єктами фінансового контролю. Вони пов'язані з тим, яким чином організаційно побудовані ці громадські організації, зокрема, що є місією організації (наприклад, чи передбачає місія відстоювання інтересів уразливих верств населення, що б спонукало цю громадську організацію брати активну участь у здійсненні фінансового контролю); наявність лідерів, які б поєднували в собі технічні навички з умінням відстоювати інтереси груп населення, що вони представляють; технічна спроможність організації

здійснювати фінансовий контроль; увага, що приділяється організацією поширенню результатів фінансового контролю серед відповідної аудиторії.

Спроможність громадських організацій бути суб'єктами фінансового контролю також значним чином зумовлюється наявністю взаємозв'язків з різними зацікавленими сторонами: від інших інституцій громадянського суспільства до виконавчої та законодавчої влади і донорів. Ці компоненти є критичними в стратегіях участі кожної громадської організації у здійсненні фінансового контролю, тому для посилення своєї інституційної спроможності громадські організації часто об'єднуються в коаліції, обмінюються інформацією, встановлюють та розвивають зв'язки з медіа тощо.

Доступ до бюджетної інформації - це одна з ключових проблем, з якою стикаються громадські організації на шляху здійснення власного незалежного фінансового контролю. У багатьох країнах, що розвиваються, як правило, спостерігаються недостатня прозорість бюджетних рішень, обмежений доступ до інформації ззовні. Програми, що мають за мету збільшення прозорості бюджетної політики, реалізуються переважно за підтримки міжнародних донорів. Така підтримка спрямована на підвищення рівня обізнаності громадян у питаннях бюджету, розвиток різних форм залучення громадських організацій до участі в бюджетному процесі. В остаточному підсумку це позитивно позначається на покращанні якості бюджетних рішень уряду, формуванні бюджетної політики, що більше враховує інтереси незаможних верств населення.

Принцип гласності бюджетної інформації, що означає обов'язкову публікацію у засобах масової інформації бюджетів та звітів про їх виконання, використовується багатьма країнами. Водночас у країнах, де здійснюється стратегічне бюджетне планування, принцип гласності бюджетної інформації трактується набагато ширше, ніж в інших країнах. Зокрема, уряд зобов'язаний інформувати суспільство про:

- досягнуті показники (кількісні та якісні) реалізації бюджетної політики;
- результати аналізу соціальної та економічної ефективності державних видатків протягом року і більш тривалого періоду;
- організацію державного фінансового контролю, а також про дії, які будуть здійснені за результатами проведених контрольних заходів;
- зміни в законодавстві й державній політиці, які виникли за результатами фінансового контролю, про те, як ці зміни сприятимуть досягненню проголошених основних стратегічних цілей бюджетної політики [1, с. 41].

У результаті збільшення гласності бюджетного процесу загалом споживачами результатів фінансового контролю стають дедалі більше організацій: крім уряду і парламенту також і організації громадянського та приватного секторів, окремі політики, менеджери, громадяни. При цьому кожна сторона може ставити перед собою індивідуальні цілі. Наприклад, гро-

мадськість за допомогою здійснення фінансового контролю прагне забезпечення прозорості діяльності уряду, політиків, розподілу та витрачання бюджетних коштів відповідно до своїх потреб, виявлення проблем, що є нагальними для вирішення керівництвом країни, тощо. Таким чином, громада втілює у життя своє бажання покращити роботу державних структур. Разом з цим уряд також зацікавлений у тому, щоб покращувати свою роботу та оприлюднювати результати своєї діяльності, взаємозв'язки та взаємозалежності у розподілі фінансових ресурсів, коригуванні діяльності міністерств, відомств, обласних, районних виконавчих, виборних органів.

В Україні вжито низку заходів щодо забезпечення гласності в діяльності органів виконавчої влади. Так, відповідно до Порядку сприяння проведеному громадській експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 (зі змінами, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 14 жовтня 2009 р. № 1103), спрощено доступ громадськості до інформації про проведені громадські експертизи та відповідні заходи органів виконавчої влади з метою врахування експертних пропозицій шляхом розміщення їх в єдиному інформаційному пункті - на урядовому веб-сайті "Громадянське суспільство і влада" [6]. Таким чином, створено правові умови для здійснення однієї з форм громадського фінансового контролю - громадської експертизи. Метою проведення громадської експертизи є надання власної оцінки певного явища, процесу, проблеми.

Крім того, урядом розроблено та подано на розгляд Верховної Ради України проект Закону України "Про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення" (реєстраційний № 3654 від 26.01.2009 р.) (прийнятий Верховною Радою у першому читанні 23.10.2009 р.), який дасть змогу створити на законодавчому рівні належні правові механізми реалізації громадянами як безпосередньо, так і через інститути громадянського суспільства своїх конституційних прав на участь в управлінні державними справами, вирішенні питань місцевого значення [4].

В умовах збільшення обсягів фінансової інформації та в контексті формування основ інформаційного суспільства зростає потреба у спеціалізованих інформаційно-аналітичних структурах, що відіграють важливу роль посередника між масивами інформації та її користувачами. Варто зазначити, що в Україні інформаційно-аналітичні структури в процесі свого розвитку протягом принаймні останнього десятиріччя перетворились у спеціалізовані центри з вивчення, обробки й аналізу інформації.

Загалом для України, де перед розпадом СРСР тільки в системі НДІ було задіяно понад 50 тис. працівників, питання розвитку інформаційно-аналітичних структур не є новим. Переорієнтація спрямування таких струк-

тур із наукового на практичне зумовлена необхідністю скорочення технічного, технологічного відставання і створенням кон'юнктурного інтелектуального ресурсу. Тобто оперативність, робота в реальному часі та орієнтація на результативність є головними вимогами до таких структур в Україні.

Інформаційно-аналітичні служби Центральної Європи, США, інших високорозвинених країн, міжнародних фінансових організацій (Міжнародний валютний фонд, Світовий банк), як правило, обов'язково залучаються до здійснення фінансового контролю. Будь-який офіційний звіт, опублікований спеціалізованою агенцією, інститутом чи групою авторитетних дослідників, ґрунтується на кількісних показниках і зорієнтований на демонстрацію ефективності роботи, що проводиться або проводилася [5]. Разом з цим споживач, вихований на сприйнятті і зіставленні цифр і фактів, самостійно визначає ступінь ефективності роботи того чи іншого департаменту, політичного лідера, державної інституції та ін. Тобто вироблений інформаційний продукт не є ресурсом вузького використання - для профільних міністерств, відомств, спеціалізованих інституцій та окремих осіб. Результати фінансового контролю стають надбанням громадськості й повертаються у вигляді адекватної реакції суспільства, що, у свою чергу, слугує показником правильності обраної стратегії або необхідності скоригувати рух і виправити помилки.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Громадський фінансовий контроль виступає одним із видів фінансового контролю і має доповнювати державний фінансовий контроль. Найбільш ефективним є багатосторонній фінансовий контроль, що дає змогу об'єднати ресурси громадських організацій та державних установ і вивчати різні аспекти фінансової діяльності держави, взаємозв'язок витрат і результатів у діяльності органів публічної влади. Нейтральність та об'єктивність суб'єктів громадського фінансового контролю є запорукою підвищення ефективності та економічності витрачання бюджетних коштів на всіх рівнях державного управління та місцевого самоврядування.

Подальші наукові пошуки щодо розвитку громадського фінансового контролю в Україні можуть, зокрема, стосуватись аналізу прав та обов'язків громадян у сфері фінансових відносин, ролі засобів масової інформації в організації дієвого громадського контролю за витрачанням державних коштів.

Список використаних джерел

1. Бюджетирование, ориентированное на результат: международный опыт и возможности применения в России. - М. : Центр фискал. политики, 2002. - 59 с.
2. Бюджетный менеджмент : підручник / В. Федоров, В. Опарін, Л. Сафонова та ін. ; за заг. ред. В. Федосова. - К. : КНЕУ, 2004. - 864 с.
3. Государственная политика и управление : учебник : в 2 ч. - Ч. I. Концепции и проблемы государственной политики и управления / под ред. Л. В. Сморгунова. - М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2006. - 384 с.

4. Інформація про виконання заходів, затверджених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України "Подолання впливу світової фінансово-економічної кризи та поступальний розвиток", та інших заходів, спрямованих на виконання пріоритетів, подолання негативного впливу світової фінансової кризи, вирішення окремих проблемних питань у січні-вересні 2009 року / Міністерство економіки України. - Режим доступу : me.kmu.gov.ua/file/link/141003/file/zvit_kmu_3kv09.doc

5. Котов В. В. Общественный финансовый контроль в США: исторический и правовой аспекты / В. В. Котов // Современ. право. - 2009. - № 2. - С. 108-112.

6. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листоп. 2008 р. № 976 // Офіц. вісн. України. - 2008. - № 86. - Ст. 2889.

7. Стефанюк І. Б. Державний фінансовий контроль: проблеми ідентифікації й визначення системи / І. Б. Стефанюк // Фінанси України. - 2009. - № 11. - С. 12-19.

8. Renzio P. Budget monitoring and policy influence. Lessons from civil society budget analysis and advocacy initiatives / P. Renzio // ODI, Briefing Paper. - 2007. - March. - N 16. - 4 p.

Наталія Олійник,

кандидат наук з державного управління,

докторант кафедри економічної теорії

та історії економіки НАДУ

Концептуальні засади державної житлової політики

У статті проаналізовано нормативно-правові акти щодо розвитку житлової політики та житлової сфери України, уточнено категоріальний апарат та дано визначення таких понять, як: "житлова сфера", "житлова політика", "житлово-комунальне господарство" та "житлове господарство", досліджено тенденції розвитку житлової сфери України та запропоновано концептуальні засади державної житлової політики.

Ключові слова: житлова політика, житлова сфера, житлово-комунальне господарство, житлове господарство, житлові послуги, житлове будівництво, програми забезпечення житлом.

In the article it is analyzed the legislative acts concerning the development of housing policy and housing sphere on Ukraine, the categorical apparatus is specified. It is proposed the legislative definition of such categories as "housing sphere", "housing policy", "housing and communal services industry" and "housing facilities". The author researches the trends of housing sphere's development in Ukraine and grounds the conceptual basis of public housing policy.

Key words: housing policy, housing sphere, housing and communal services industry, housing facilities, housing services, housing construction, housing provision programs.

Постановка проблеми. На сьогодні існує нагальна потреба в розробці нових механізмів та інструментів житлової політики, адекватних економічній