

*К. В. Пивоваров,  
к. держ. упр., докторант, Академія муніципального управління*

## ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ З ОРГАНАМИ ВЛАДИ

*К. Pivovarov,  
PhD (Public Administration), doctoral student, Academy of Municipal Administration*

### SUPPORT INTERACTION OF STATE CONTROL WITH AUTHORITIES

---

*У статті проаналізовано нормативно-правові акти щодо правового статусу органів фінансового контролю та органів державної влади і місцевого самоврядування, що дало змогу зробити певні теоретичні висновки, вказати на їх недоліки та сформулювати пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства; визначити форми координації фінансового контролю, взаємодії, співпраці вказаних суб'єктів, чітке закріплення яких у законодавстві забезпечить результативність контрольних дій.*

*In the article analyzes the regulations concerning the legal status of financial control and state and local authorities, which helped make some theoretical conclusions point out their weaknesses and formulate proposals to improve legislation, to determine the form of financial control coordination, collaboration, cooperation these subjects, a clear consolidation of the legislation will ensure the effectiveness of control actions.*

---

*Ключові слова: державний контроль, діяльність учасників фінансового ринку, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, регулювання.*

*Key words: state control, the activities of financial market participants, government agencies, local government regulation.*

#### ВСТУП

Координація і встановлення загального напрямку діяльності державних органів, їх структурних підрозділів, організацій, що наділені контрольними повноваженнями та органів державної влади і місцевого самоврядування є особливою складовою фінансового контролю і сприятиме повній та ефективній реалізації повноважень вказаних суб'єктів.

Взаємовідносини органів фінансового контролю з органами державної влади чи місцевого самоврядування мають важливий характер. Така співпраця найбільш необхідна при вирішенні питань, що стосуються формування публічних фондів коштів, розподілу і використання коштів цих фондів, у тому числі на стадіях бюджетного процесу та зумовлюється обсягом повноважень контролюючих суб'єктів та характером їх взаємовідносин з органами державної влади чи місцевого самоврядування. Вона носить інформативний, погоджувальний характер та проявляється у взаємодії з приводу організації планування та проведення контрольних дій у сфері фінансової діяльності,

наданні та обміні інформацією, виконанні доручень, тощо.

Важливе значення для з'ясування теоретичних питань дослідження мають праці з фінансового контролю відомих науковців: А. Воронової, З. Завгороднього, М. Каленського, М. Карасьової, О. Кузьменко, М. Кучерявенка, П. Пацурківського, Н. Хімчевої та інших.

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Проаналізувати забезпечення співпраці контролюючих суб'єктів між собою, їх взаємовідносин з органами державної влади і місцевого самоврядування.

#### РЕЗУЛЬТАТИ

Фінансовий контроль здійснюють Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України. Відповідні контрольні повноваження має і Президент України. Так, Верховна Рада України відповідно до Конституції "здійснює парламентський контроль у межах, визначених цією Конституцією та законом". Згідно із статтею 85 Конституції України до повноважень Верхов-

ної Ради України у сфері фінансового контролю належить: затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього; контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішень щодо звіту про його виконання; затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків, міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом, здійснення контролю за їх використанням. Парламент реалізує контрольні повноваження самостійно або через Рахункову палату, створювані ним комітети, тимчасові контрольні, ревізійні та слідчі комісії. На жаль, повноваження комітетів Верховної Ради України та зазначених комісій Конституція не визначає. Крім цього, не чітко виписані у ній і контрольні повноваження парламенту — це послаблює його положення в системі державної влади і впливає на здійснення парламентського контролю. Президент України також здійснює фінансовий контроль, підписуючи закони, що стосуються фінансів, в тому числі Закон про Державний бюджет України, а також беручи участь в утворенні інституцій, що здійснюють фінансовий контроль та створюючи фінансово-контрольні норми, які містяться в його указах та розпорядженнях. Контрольні повноваження Кабінету Міністрів України, відповідно до статті 116 Конституції України та Закону України "Про Кабінет Міністрів України", полягають в тому, що він розробляє проект Закону про державний бюджет, забезпечує виконання затвердженого державного бюджету, подає Верховній Раді України звіт про виконання державного бюджету та інше.

Місцеві ради народних депутатів відповідно до Конституції України та інших нормативно-правових актів, що визначають їх повноваження та функції, також здійснюють фінансовий контроль під час бюджетного процесу, тобто за дотриманням бюджетного законодавства. Отже місцеві ради народних депутатів також взаємодіють з контролюючими органами.

На сьогодні найбільш врегульованим нормативно є бюджетний контроль, оскільки особливості його здійснення визначені у кодифікованому нормативному акті — Бюджетному кодексі України. Метою бюджетного контролю є забезпечення дотримання бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу всіма його учасниками, а також запобігання вчиненню бюджетних правопорушень, їх виявлення та припинення. Взаємовідносини контролюючих суб'єктів, із зазначеними вище державними органами та органами місцевого самоврядування, відбуваються в основному у бюджетній сфері.

Першою стадією бюджетного процесу є складання проектів бюджетів. До особливих суб'єктів бюджетного контролю на цій стадії відноситься Кабінет Міністрів України — єдиний державний орган, який відповідно до чинних нормативно-правових актів, наділений правом розробляти і подавати до Верховної Ради України проект державного бюджету. Суттєву роль на стадії складання проекту державного бюджету України відіграють Верховна Рада України та Рахункова палата.

Досліджуючи проблеми удосконалення процедури контролю за процесом формування бюджетів, ще до прийняття Бюджетного кодексу України, В.О.Шевчук відмічав, що пріоритетним має стати регламентування в часі процедури контролю за послідовним складанням проекту бюджету та конкретним визначенням суб'єктів, а саме: контроль Рахункової палати за врахуванням результатів аналізу звіту про виконання державного бюджету за попередній рік при розробленні відповідних документів; контроль Президента України за внесенням урядом законопроектів про держав-

ний бюджет на наступний рік разом із необхідними документами та матеріалами на розгляд Верховної Ради України.

На жаль, у Бюджетному кодексі України не йдеться про зазначені повноваження Рахункової палати і Президента України на вказаному етапі бюджетного процесу. Хоча Закон України "Про Рахункову палату" [3] зобов'язав Рахункову палату проводити експертизу і давати висновки щодо окремих напрямів бюджетно-фінансової, грошово-кредитної політики, за дорученням Верховної Ради України. Отже вважаємо за доцільне описати у зазначеному Кодексі процедуру здійснення контролю Рахунковою палатою і Президентом України та особливості координації фінансового контролю на цій стадії бюджетного процесу.

На стадії розгляду та прийняття закону про Державний бюджет України учасниками контрольного процесу є народні депутати України, які, здійснюючи парламентський контроль індивідуально, знайомляться з проектом Закону про Державний бюджет України. Важлива роль на даній стадії відводиться Комітету з питань бюджету. Проект Закону про Державний бюджет України також розглядають інші комітети, депутатські фракції та групи Верховної Ради України, які формують та передають свої пропозиції Комітету з питань бюджету, який фактично наділений координаційними функціями. Під час обговорення Висновків та пропозицій до проекту Закону про Державний бюджет України беруть участь народні депутати, представники Кабінету Міністрів України, фахівці Рахункової палати. У Законі України "Про Рахункову палату" (ст. 27) [6], яка стосується експертизи та висновків Рахункової палати, зазначається, що ця інституція, здійснюючи свою діяльність, зобов'язана за дорученням Верховної Ради України проводити експертизу і давати висновки щодо: проекту Державного бюджету України, обґрунтованості його дохідної та видаткової частин щодо обсягів державного внутрішнього та зовнішнього боргу та дефіциту Державного бюджету України, затверджених законом України; а також окремих питань бюджетного процесу за прямими дорученнями Верховної Ради України. У Бюджетному кодексі України про ці повноваження не йдеться. Важливим на цій стадії є контроль парламенту, оскільки остаточне рішення щодо прийняття Закону про Державний бюджет України приймає він. Тому доцільно було б зобов'язати Верховну Раду України виконувати приписи Рахункової палати.

Останнім етапом контролю на даній стадії бюджетного процесу є підписання Закону України "Про Державний бюджет України" Президентом України та офіційне оприлюднення його, або ж застосування права вето з наступним поверненням закону до парламенту для доопрацювання. Бюджетний кодекс України не містить жодної статті стосовно повноважень Президента України у сфері бюджетного контролю. Вважаємо, що такі взаємовідносини між Президентом України та Верховною Радою України необхідно чітко врегулювати законодавчо. На наш погляд, всі пропозиції, які подаються Президентом України, з якими не погоджуються народні депутати, має розглядати Рахункова палата та готувати необхідний висновок. Такі висновки бажано було б надавати і щодо тих статей проекту Закону про Державний бюджет України, стосовно яких є спір між главою держави і парламентом.

Провідну роль на зазначеній стадії бюджетного процесу повинна відігравати Рахункова палата, яка наділена функціями здійснювати контроль як за надходженням коштів до Державного бюджету України, так і їх використанням. У зв'язку з прийняттям Закону України "Про Кабінет Міністрів України" [4], контрольні повноваження Рахункової палати в бюджетному процесі та її взаємовідносини з Кабінетом Міністрів України, стали більш підкріплені законодавчо, оскільки

ки у ньому є окрема стаття 34, що має назву: "Відносно Кабінету Міністрів України з Рахунковою палатою", в якій зазначається, що Кабінет Міністрів України на запит Рахункової палати надає статистичну, фінансову, бухгалтерську та іншу інформацію, необхідну для виконання нею завдань, функцій та повноважень, установлених Конституцією та законами України. Така співпраця сприятиме попередженню вчинення фінансових правопорушень на всіх стадіях бюджетного процесу.

Інші органи фінансового контролю також мають право вимагати надання їх необхідної інформації, інформаційних матеріалів для виконання покладених на них завдань. Формою взаємовідносин є інформування органами фінансового контролю органів державної влади про свою діяльність, її результати тощо, у межах визначених законодавством.

До завдань Рахункової палати належить регулярне інформування Верховної Ради України, її комітетів про хід виконання Державного бюджету України, про результати здійснення інших контрольних функцій. Так, відповідно до законодавства Рахункова палата за встановленими формами щоквартально подає Верховній Раді України оперативний звіт про хід виконання Державного бюджету України, в якому наводяться фактичні відомості про формування доходів і проведені витрати порівняно з показниками, затвердженими Законом "Про Державний бюджет України" поточного року і показниками за відповідний період або квартал попереднього року.

Чинним законодавством передбачено, що у разі виявлення в процесі перевірок і ревізій привласнення грошових або матеріальних ресурсів, а також виявлення фактів корупції та інших зловживань Рахункова палата зобов'язана негайно за рішенням її Колегії передати матеріали до правоохоронних органів та повідомляти про це Верховну Раду України. У свою чергу, Кабінет Міністрів України одержує від Рахункової палати відомості про результати перевірок, ревізій та обстежень, а також пропозиції щодо притягнення до передбаченої законом відповідальності осіб, винних у порушенні вимог законодавства, нецільовому та неефективному використанні коштів, заподіянні матеріальної шкоди державі, розглядає такі відомості та пропозиції, вживає в межах своєї компетенції відповідні заходи та інформує про них Рахункову палату. Крім цього, з метою сприяння Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, іншим державним органам у розгляді та вжитті заходів, які забезпечують підвищення ефективності використання державних фінансових ресурсів, Рахункова палата проводить перевірки в порядку контролю, тобто здійснює перевірку виконання пропозицій за результатами перевірки. У разі необхідності, за рішенням Колегії, про результати розгляду Звіту про проведені перевірки, Рахункова палата інформує Президента України.

Наявність багатьох контролюючих суб'єктів вимагає узгодження їх повноважень на відповідних етапах вказаної стадії бюджетного процесу та координації фінансового контролю. Як зазначалося у попередньому підрозділі, чинними нормативно-правовими актами визначено форми координації фінансового контролю безпосередньо органів фінансового контролю, а щодо їх взаємовідносин з органами державної влади, то вони не повною мірою врегульовані законодавчо.

На наш погляд, функцією координації фінансового контролю, на третій стадії бюджетного процесу (зокрема, щодо взаємовідносин контролюючих суб'єктів з органами державної влади) під час формування Державного бюджету України слід наділити, як зазначалося у попередньому підрозділі, Рахункову палату України, а щодо використання коштів — Кабінет Міністрів України.

До форм взаємовідносин органів фінансового контролю і державних органів можна віднести виконання доручень останніх. Ініціаторами контрольних заходів, що мають право проводити суб'єкти державного фінансового контролю, тобто міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи, які наділені повноваженнями на здійснення фінансового контролю, їх самостійні контрольні ревізійні підрозділи або інші їхні підрозділи (особи), які наділені такими повноваженнями, відповідно до Стандарту державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, державного і комунального майна, можуть бути Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, інші органи державної влади щодо контрольних заходів, який здійснюється міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади. У Стандарті зазначено, що законні звернення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, в яких не вказується обгрунтований термін виконання контрольних заходів, включаються до планів контрольних заходів на наступне півріччя. Таке положення надає органам фінансового контролю певної незалежності при прийнятті рішень щодо планування контрольних заходів.

На сьогодні потребує врегулювання організація фінансового контролю у тих сферах фінансової діяльності, які не повністю охоплені нею — це стосується і місцевого самоврядування.

Можна погодитися з думкою, що здійснення процедури контролю бюджетного процесу в муніципальній сфері повинно враховувати специфіку місцевих фінансів.

Невизначеність самого поняття "комунальний фінансовий контроль" чи інакше "муніципальний фінансовий контроль", його завдань, суб'єктів, не дозволяє ефективно співпрацювати органам фінансового контролю і органам місцевого самоврядування. У чинному законодавстві нашої держави вказані поняття не зустрічаються. Оскільки існує поняття "комунальна власність", то доцільно говорити і про комунальний фінансовий контроль як діяльність місцевих рад народних депутатів, їх виконавчих органів та контрольних комісій, які наділені відповідними повноваженнями, що спрямована на забезпечення законності, фінансової дисципліни, раціональності в ході мобілізації, розподілу і використання місцевого бюджету і комунального майна. Суб'єктами такого контролю є місцеві ради народних депутатів та їх виконавчі органи, які співпрацюють з такими контролюючими суб'єктами, як Міністерство фінансів України, місцеві фінансові органи під час складання проектів бюджетів. Під час виконання місцевих бюджетів, органи місцевого самоврядування взаємодіють із відповідними територіальними органами Державного казначейства та іншими контролюючими суб'єктами. Функцію координації діяльності учасників бюджетного процесу з питань виконання місцевих бюджетів виконують місцеві фінансові органи.

Можна погодитися з зарубіжними фахівцями, що контроль центральних влад над місцевими може бути сприйнятним у визначених випадках, наприклад, коли він допомагає реалізації національного напрямку в галузі фінансів.

Підтримуємо позицію, що контроль бюджетного процесу на муніципальному рівні може стати реальністю лише за наявності відповідних контролюючих суб'єктів та при їх взаємодії і відповідно чітко визначених формах і процедурах координації фінансового контролю в муніципальній сфері.

Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" [5] передбачається створення постійних комісій рад. На нашу думку, суб'єктами комунального фінансового контролю повинні бути і контрольні комісії, що



створюватимуться органами місцевого самоврядування, відповідно до даного Закону. До повноважень контрольних комісій слід віднести взаємодію з відповідними органами фінансового контролю. Доцільно узгоджувати плани контрольної-перевірочної роботи цих комісій з органами Державної фінансової інспекції України (далі — ДФІУ), оскільки об'єктами комунального фінансового контролю слід вважати операції, які здійснюють органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, що знаходяться у комунальній власності з фінансовими ресурсами. Комісії мають взаємодіяти і з Міндоходів України. Взаємодія повинна відбуватися на засадах самостійності в прийнятті рішень, незалежності в діях, невтручання у сферу компетенції комісій. Все це сприятиме зміцненню як державної влади, так і місцевого самоврядування, що призведе до недопущення порушень у сфері фінансової діяльності та сприятиме ефективності системи контролю взагалі. У подальшому, враховуючи розвиток контрольно-рахункових органів в Україні доцільно існування регіональних рахункових палат, які б контролювали місцеві бюджети, або наділення цими функціями територіальних представництв Рахункової палати України.

Співпраця може полягати і в спільній підготовці плану заходів щодо підвищення ефективності фінансового контролю. Так, в Чернівецькій області між контрольно-ревізійним управлінням і облдержадміністрацією узгоджуються і затверджуються плани заходів щодо підвищення ефективності попереднього і поточного фінансового контролю. Якщо існує така форма координації між зазначеними суб'єктами і вона є результативною, то доцільно запровадити її і щодо співпраці органів місцевого самоврядування і відповідних органів ДФІУ.

Можна навести ще один позитивний приклад співпраці ДФІУ з органами місцевого самоврядування — це спільне проведення ревізій фінансово-господарської діяльності комунальних підприємств. Недостатній рівень забезпечення законного і ефективного використання бюджетних коштів, усунення виявлених ревізіями фінансових порушень, внутрігосподарського (управлінського) та внутрішнього фінансового контролю за збереженням майна, використанням бюджетних коштів зумовлює необхідність комплексних ревізій місцевих бюджетів [2].

З метою посилення ефективності роботи контрольно-ревізійних підрозділів у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, поліпшення координації їх діяльності з іншими контролюючими та правоохоронними органами, підвищення рівня відшкодування заподіяних державі збитків Кабінетом Міністрів України затверджено Порядок здійснення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади внутрішнього фінансового контролю [7]. Так, контрольно-ревізійні підрозділи погоджують з ГоловКРУ України, його територіальними органами плани роботи щодо здійснення внутрішнього фінансового контролю та координують свою роботу з органами ДФІУ. Така форма координації фінансового контролю дозволяє уникнути дублювання при здійсненні контрольних дій. Координація внутрішнього фінансового контролю, як впливає із положень вказаної постанови, здійснює ГоловКРУ України, яке встановлює порядок координації та методичного забезпечення контрольно-ревізійної роботи в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах, а також порядок контролю за станом цієї роботи, що здійснюється органами ДФІУ. Така норма не співвідноситься з повноваженнями Міністерства фінансів України, яке відповідно до Положення про Міністерство фінансів України, визначає основні організаційно-методичні засади державного внутрішнього фінансового контролю.

Особливою формою координації фінансового контролю є проведення спільних та скоординованих контрольних заходів певними суб'єктами. На наш погляд доцільно розробити Положення про взаємодію Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України з іншими контролюючими суб'єктами щодо спільної розробки нормативно-правових актів з метою вдосконалення чинного законодавства.

Із зазначеного зрозуміло, що взаємовідносини органів фінансового контролю з органами державної влади, місцевого самоврядування лише певною мірою регламентовані нормативно-правовими актами. Вважаємо, що особливості цих взаємовідносин, співпраці мають бути визначені у законах чи Положеннях, які визначають правовий статус та повноваження органів фінансового контролю.

## ВИСНОВКИ

До форм координації фінансового контролю, що мають місце при взаємовідносинах контролюючих суб'єктів і органів державної влади та місцевого самоврядування, відносяться: спільна підготовка плану заходів щодо підвищення ефективності фінансового контролю; спільна розробка нормативно-правових актів або участь у вдосконаленні чинного законодавства, що врегульовує їх діяльність, передбачає подання пропозицій до відповідних державних органів. Контролюючі суб'єкти інформують відповідні органи державної влади про свою діяльність, її результати тощо, у межах визначених законодавством. Органи фінансового контролю мають право вимагати від органів державної влади, органів місцевого самоврядування надання необхідної інформації, інформаційних матеріалів для виконання покладених на них завдань. У свою чергу, перші виконують доручення останніх, які можуть виступати ініціаторами контрольних заходів. Враховуючи політичну ситуацію в державі, необхідно повернутися до такої форми координації, як створення вказаними суб'єктами спільних робочих груп або тимчасових комісій.

## Література:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. / Г.В. Атаманчук. — М.: Юрлит., 1997. — 584 с.
2. Чайка В.М. Комплексні перевірки місцевих бюджетів як один із дієвих важелів контролю за дотриманням фінансово-бюджетної дисципліни в регіоні / В.М. Чайка // Фінансовий контроль. — 2005. — № 6. — С. 12—15.
3. Бюджетний кодекс України: прийнятий 21.06.2001 // Урядовий кур'єр. — 25.07.2001. — № 131. — С. 5—12. (із наступними змінами і доповненнями).
4. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 21.12.2006 // Офіційний вісник України. — 2007. — № 6. — Ст. 207.
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 27.05.97 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170 (із наступними змінами і доповненнями).
6. Про Рахункову палату: Закон України від 11.07.1996 № 315/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141. (із змінами, внесеними рішенням Конституційного Суду України від 23.12.97 № 7-зп // Офіційний вісник України. — 1998. — № 1. — Ст. 23.
7. Порядок здійснення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади внутрішнього фінансового контролю: затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 22.05.2002 № 685, в ред. від 24.09.2005 // Офіційний вісник України. — 2002. — № 21. — Ст. 1047.

Стаття надійшла до редакції 28.07.2013 р.