

Міністерство освіти і науки України
Національний університет водного господарства
та природокористування
Кафедра державного управління
та місцевого самоврядування

СТРАТЕГІЯ І ТАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

збірник наукових праць
Випуск 1
(2014 р.)

Рівне – 2014

Зміст випуску

<i>ТЕОРЕТИКО-МЕТОДО-ЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</i>	Кальниш Ю. Г.	Особливості кадрового забезпечення сучасних політичних процесів в Україні.....	7
	Балабаєва З. В.	Особенности государственного управления в эпоху социальных сетей	13
	Скрипчук П. М., Строченко Н. І.	Адаптація законодавчо-нормативних документів України до ЄС.....	17
	Цимбалюк В. І.	Роль правової інформатики в уніфікації управлінських документів.....	21
	Акімова Л. М.	Становлення державного фінансового контролю в Україні.....	24
	Бова Т. В., Вострікова Н. В.	Аналіз засад басейнового принципу як механізму державного управління водними ресурсами.....	30
	Бутник Е. А.	Особенности формирования государственно-частного партнерства в Украине.....	34
	Іванюта П. В.	Особенности державного регулювання економіки за допомогою програмно-цільового управління.....	40
	Романенко Є. О.	Формування позитивного іміджу української держави як стратегічний напрям державної комунікативної політики.....	46
	Бондарчук Н. В., Пугач А. М.	Механізми державної підтримки сільського розвитку.....	54
<i>ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</i>	Гаман С. М.	Глобалізація інвестиційних процесів як унікальна можливість сталого розвитку країни.....	60
	Алейнікова О. В., Маланчук Л. О.	Державне управління сферою надрокористування.....	64
	Щесюк С. В.	Взаємодія місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у розвитку туристичної індустрії Рівненщини.....	67
	Павлов В. І., Пивоварчук Л. В.	Процеси адаптації вітчизняної соціальної політики до європейських вимог.....	71
	Крачунов Х., Кинджакова Е.	Проблеми и възможности за управление на устойчиво развитие на селските и граничните територии в Североизточен район на планиране чрез система за мониторинг.....	74
	Міщук І. В., Пасічнюк В. Б.	Актуальні проблеми сфери муніципальних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування в Україні та шляхи їх вирішення.	79
	Okorskiy V. P., Sribna E.	Problems and Prospects of Improving the Quality of Management Training.....	84

	Ковшун Н. Э.	
	Проблеми забезпечення устійного водопользования в Україні.....	88
	Олійченко І. М., Дітковська М. Ю.	
	Удосконалення системи електронних послуг в органах державної влади.....	92
	Міщук Г. Ю.	
	Розвиток корпоративних соціальних інвестицій: нові можливості державного регулювання трудових відносин.....	98
	Самолук Н. М.	
	Грейдинг як інструмент ефективного управління персоналом.....	103
	Савонік Н. І., Пшеюк О. О.	
	Легалізація територіальної громади – перший етап розширення її повноважень.....	108
	Антонова С. Є.	
	Реалізація державної молодіжної житлової політики на місцевому рівні.....	111
	Коваленко М. М.	
	Богословська спадщина та державне управління: закономірність синтезу.....	116
	Гаман М. В.	
	Стратегія та напрями забезпечення фінансово-економічної безпеки держави в контексті регуляторної реформи.....	122
	Лопушинський І. П.	
	Люстрація як спосіб очищення влади: українські реалії та перспективи	128
	Сазонець І. Л.	
	Трансформація системи державного регулювання міграційних процесів та заходів протидії торгівлі людьми.....	131
<i>ЗАРУБІЖ- НИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВ- НОГО УПРАВЛІННЯ</i>	Акімов О. О., Рибак І. П.	
	Кадрове забезпечення державного управління: досвід зарубіжних країн.....	137
	Корбутяк В. І.	
	Проблеми впровадження електронного документообігу в Україні та їх вирішення на прикладі Естонії.....	145
	Śmiel Sylwia	
	Polityka prawna Unii Europejskiej wobec dziecięcej turystyki seksualnej....	150
	Малиновська О. А.	
	Шляхи вирішення проблеми внутрішніх переміщених осіб: деякі уроки із зарубіжного досвіду.....	154
	Yakymchuk A.	
	The International Experience of Management of the Preservation of biodiversity: Innovative Approach.....	163
	Вимоги до оформлення статей.....	169

Contents of this issue

<i>THE THEORETICAL AND METHO- DOLOGICAL ASPECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION</i>	Kal'nysh Y.	The Features Staffing Contemporary Political Processes in Ukraine	7	
	Balabaeva Z.	The Features of Public Administration in the Era of Social Networks.....	13	
	Skrypchuk P., Strochenko N.	Adaptation of Legislative and Regulatory Documents of Ukraine to the EU...	17	
	Tsymbaliuk V.	The Role of Legal Informatics in the Unification of Administrative Documents.....	21	
	Akimova L.	The Formation of the State Financial Control in Ukraine.....	24	
	Bova T., Vostrikova N.	The Analysis of Basein Principle as a Mechanism of state Water Resources Management.....	30	
	Butnyk E.	The Features State-Formation Private Partership in Ukraine.....	34	
	Ivaniuta P.	The Features of State Regulation of Economy by Means of Program-Target Management.....	40	
	Romanenko E.	The Creating a Positive Image Ukrainian State as a Strategic Direction of State Communication.....	46	
	Bondarchuk N., Pugach A.	The State Support Rural Development.....	54	
	Gaman S.	Globalization Investment Process as a Unique Opportunity for Sustainable Development.....	60	
	<i>THE PRACTICAL ASPECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION</i>	Aleinikova O., Malanchuk L.	The Public Administration of Subsoil Use.....	64
		Schesyuk S.	Cooperation of Local Executive Authorities and Local Authorities in the Development of Rivne Region Tourism Industry.....	67
		Pavlov V., Pivovarchuk L.	The Process of Adapting Domestic Social Policy to European requirements.....	71
		Krachunov H., Kindzhakova E.	Problems and Opportunities for Susnainable Management of Rural and Border Areas in North-East Planning Region.....	74
Mishchuk I., Pasichnyuk V.		The Actual Problem Areas of Municipal Services Provided Local Government in Ukraine and Solutions.....	79	
Okorskiy V. P., Sribna E.		Problems and Prospects of Improving the Quality of Management Training...	84	
Kovshun N.		The Problems of Sustainable Water Use in Ukraine.....	88	
Oliychenko I., Ditkovska M.			92	

	The Improvement electronic services in public authorities.....	
	Mishchuk G.	
	The Development of Corporate Social Investment: New Opportunities Public regulation of labor relations.....	98
	Samoliuk N.	
	Grading as a Tool for Effective Management of Resources.....	103
	Savonik N., Psheyuk O.	
	The Legalization territorial community – the First Phase Expansion of its Powers.....	108
	Antonova S.	
	The Implementation of State Youth Housing Policy at Local Level.....	111
	Kovalenko M.	
	The Theological Heritage and Governance: Synthesis pattern.....	116
	Gaman N.	
	Strategy and Areas of Providing Financial and Economic Security in the Context of the State Regulatory Reform.....	122
	Lopushynskyy I.	
	The Lustration as a Method of Cleaning Power: Ukrainian Realities and Prospects.....	128
	Sazonets I.	
	Transformation of Public Administration System of Migration Processes Regulation and Countermeasures Stores People.....	132
<i>THE FOREIGN GOVERNMENT EXPERIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION</i>	Akimov O., Rybak I.	
	The Staffing of Public Administration: Foreign Experience.....	137
	Korbutiak V.	
	The Problems of Ukraine Electronic Documents and Solutions on Example of Estonia.....	145
	Chmel' S.	
	Legal Policy on Child Sex Tourism in the European Union.....	150
	Malynows'ka O.	
	Solutions to the Problem of Internally Displaced Persons: Some Lessons From the World Experience.....	154
	Yakymchuk A.	
	The International Experience of Management of the Preservation of Biodiversity: Innovative Approach.....	163
	Requirements for Authors	169

Теоретико-методологічні аспекти державного управління

організації поточного діловодства в установах УРСР // Там само. - 1961. - № 6. - С. 6-12;

4. Потапенко І. Активніше запроваджувати прогресивні форми діловодства // АУ. - 1970. - № 2. - С. 60-63;

5. Рубан Г. За дальше удосконалення стилю роботи державного і господарського апарату // Наук.-інформ. бюлетень Арх. управління УРСР. - 1964. - № 5. - С. 17-21; 1967. - № 1. - С. 47-52;

6. Герасименко В. Номенклатура справ районних та міських відділів народної освіти // Там само. - 1965. - № 6. - С. 25-29.

References:

1. HOST R 6.30-03 Unifikovani systemy dokumentacii. Unifikovana systema orhanizacijno-rozporjadchoi dokumentacii. Vymohy do oformlennja dokumentiv. - M., 2003.

2. Malkijel S., Sachno A. (1960). Ščo pokazala perevirka dilovodstva v oblasnyh ustanovach // Nauk.-inform. bjuleten Arch. upravlinnja URSS. - 1960. - № 4. - S. 38-39;

3. Miserman M., Savčenko M. (1961). Dejaki pytannja naukovoї orhanizacii potočnoho dilovodstva v ustanovach URSS // Tam samo. - 1961. - № 6. - S. 6-12;

4. Potapenko I. (1970). Aktyvniše zaprovadžuvaty prohresyvni formy dilovodstva // AU. - 1970. - № 2. - S. 60-63;

5. Ruban H. (1964). Za dalše udoskonallennja stylju roboty deržavnogo i hospodarskoho aparatu // Nauk.-inform. bjuleten Arch. upravlinnja URSS. - 1964. - № 5. - S. 17-21; 1967. - № 1. - S. 47-52;

6. Herasymenko V. Nomenklatura sprav rajonnyh ta miskych viddiliv narodnoї osvity // Tam samo. - 1965. - # 6. - S. 25-29.

Стаття надійшла до редакції 08.07.2014 р.

УДК 351

Акімова Л. М.,

к.е.н., доцент кафедри фінансів та економіки природокористування

Національного університету водного господарства та природокористування, м. Рівне

СТАНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

Akimova L.,

Ph.D., assistant professor, Finance and Environmental Economics Department, National University of Water Management and Nature Resources Use, Rivne

THE FORMATION OF THE STATE FINANCIAL CONTROL IN UKRAINE

У статті проведено аналіз становлення та розвитку органів державного фінансового контролю в Україні. Визначено етапи в історії становлення органів державного фінансового контролю у вітчизняній практиці державотворення. Розкрито особливості заснування та функціонування відповідних органів на кожному з етапів. Зроблено висновок про необхідність вдосконалення законодавчого регулювання статусу такого органу державного фінансового контролю, як Рахункова палата.

В статье проведен анализ становления и развития органов государственного финансового контроля в Украине. Определены три этапа в истории становления органов государственного финансового контроля в отечественной практике создания государства. Раскрыты особенности создания и функционирования соответствующих органов на каждом из этапов. Сделан вывод о необходимости совершенствования законодательного регулирования статуса такого органа государственного финансового контроля, как Счетная палата.

The analysis of the formation and development of state financial control in Ukraine. Identified three stages in the history of the development of public financial control in the domestic practice of state building. The features of the establishment and functioning of the entities at each stage. The conclusion about the need to improve the status of the legal regulation of the body of state financial control, as the Audit Chamber.

Ключові слова: фінансовий контроль, державний орган фінансового контролю, етапи становлення, Рахункова палата.

Ключевые слова: финансовый контроль, государственный орган финансового контроля, этапы становления, Счетная палата.

Keywords: financial control, government financial control, stages of formation, the Audit Chamber.

Постановка проблеми

У період розбудови і зміцнення суверенної України, формування громадянського суспільства та правової держави, створення ефективних форм і методів діяльності органів державної влади щодо здійснення контролю виникає нагальна необхідність у аналізі нормативно-правового закріплення статусу органів державного фінансового контролю. У зв'язку з цим потребують дослідження питання, пов'язані з правовою природою вищезазначених органів, їх становленням в Україні тощо. З огляду на це актуальним постає питання дослідження історичного досвіду діяльності органів державного фінансового контролю у вітчизняній практиці державотворення. У зв'язку з цим, метою нашого дослідження є тенденції становлення та розвитку такого органу державного фінансового контролю, як Рахункова палата.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Фундаментальні основи реалізації контрольної функції держави в бюджетній сфері закладено в наукових працях таких зарубіжних дослідників, як: Р. Адамс, Є. Аткинсон, Дж. Бейлі, Дж. Бюкенен, Р. Зоді, Д. Ірвін, Дж. Ро-бертсон, П. Самуельсон, Дж. Стігліц, Д. Хан та ін. Досліджувана тематика також знайшла відображення у наукових працях вітчизняних науковців, серед яких, зокрема: В. Д. Базилевич, О. І. Барановський, М. Т. Білуха, Ф. Ф. Бутинець, О. Д. Василик, Т. А. Васильєва, Н. Г. Виговська, М. М. Єрмошенко, М. Крутевич, В. Мельничук та Л. Савченко, досліджуючи основні етапи інституціалізації Рахункової палати та ін.

Однак поза увагою цих та інших науковців залишилося питання комплексного аналізу становлення та розвитку органів державного фінансового контролю в Україні.

Мета статті

Метою статі є висвітлення особливостей правового статусу і становлення органів державного фінансового контролю в Україні, та підготовка пропозицій щодо подальшого розвитку.

Виклад основного матеріалу

Становлення і нормативно-правове закріплення правового статусу органів державного фінансового контролю в Україні взагалі, та Рахункової палати зокрема, перш ніж отримало відповідне оформлення в Конституції та законах України, відбувалося впродовж досить тривалого часу. Тому в історії їх становлення доцільно виділити три етапи: 1) виникнення та функціонування за часів перебування України в складі Російської Імперії та інших держав; 2) становлення за часів боротьби України за незалежність в 1917-1920 р.р.

та в радянській Україні; 3) в незалежній Україні.

Перший етап, який охоплює значні історичні періоди становлення українського суспільства і державності, пов'язує становлення державних органів фінансового контролю в Україні зі становленням цих органів в Російській Імперії, Австро-Угорщині та Польщі. І це цілком зрозуміло, оскільки Україна була складовою частиною вищезгаданих державних утворень. На українських землях, що входили до складу Російської Імперії, установи, які серед інших функцій виконували також функції фінансового контролю та мали назву «накази», з'явилися у XVII ст. Так, у середині XVII ст. було засновано Наказ Малоросії у віданні якого знаходилися Малоросія, військо Запорізьке, міста Київ і Чернігів. Крім того, фінансове управління на місцях здійснювалося виборними старостами, а з кінця XVI ст. також воеводами, які призначалися на посаду указом царя. У 1654 році в структурі державної влади Росії було засновано Рахунковий наказ, або Наказ Рахункових справ, у віданні якого знаходилися доходи і витрати Російської держави, а також залишки по бухгалтерських книгах.

Одним із найважливіших етапів в історії Росії став період правління Петра I, який радикально змінив систему управління державою. Старі управлінські структури були замінені на нові, у тому числі й у сфері фінансового контролю. Як зазначає Н.Д. Погосян, саме в період царювання Петра I почали закладатися основи державного рахунководства і звітності, набуває розвитку фінансова система держави [1, с. 10]. Обов'язки державного контролю було покладено на заснований 22 лютого 1711 р. Урядовий Сенат, який став вищою фінансовою установою в Росії та займався, зокрема, питаннями контролю за державними витратами. У 1718 р., для контролю за доходами і витратами було створено Ревізіон-колегію, до обов'язків якої входило розпорядження рахунками всіх державних доходів і витрат. Пізніше її було реорганізовано в Ревізіон-контур при Сенаті. Таким чином, Петро I декілька разів змінював устрій органу державного фінансового контролю, наполегливо вишукуючи найбільш ефективні і дійові форми його організації й діяльності. Але контрольна діяльність не поліпшилася і не могла поліпшитися за відсутності місцевих установ контролю. Цю обставину надалі було враховано Катериною II: 7 листопада 1775 р. Маніфестом «Про установи для управління губерніями» для управління справами в Російській Імперії, в тому числі і в Україні, були засновані Казенні палати (по одній у кожній губернії). Вони збирали відомості про чисельність населення, прибутки і витрати, спостерігали, щоб податки надходили вчасно та зберігалися в цілісності, надавали Сенату інформацію про доходи і видатки

губерній.

Масштабними перетвореннями в державному управлінні, у тому числі й у фінансовій сфері ознаменувалося правління Олександра I. Як зазначає С.О. Шохін, саме від періоду реформ Олександра I і до початку ХХ ст. в Російській Імперії проводилася ефективна фінансова політика. З цього ж часу були створені і функціонували єдині органи державного фінансового контролю [2, с. 48]. У 1801 р. Було засновано Державну Раду, а 8 вересня 1802 р. Імператорським Маніфестом запроваджувалися міністерства з розподілом державних справ між ними.

Маніфестами від 25 липня 1810 р. і 25 червня 1811 р. управління державними доходами і витратами було розділено на три частини, з яких перша довірялася Міністрові фінансів, друга – Державному скарбникові, третя – Державному контролерові. Державному контролерові було доручено найвищий нагляд за перевіркою рахунків в усіх військових і цивільних департаментах. Під керівництвом Державного контролера Маніфестом від 25 липня 1810 р. було засноване Головне управління ревізії державних рахунків.

Важливі кроки для реформування фінансово-контрольної системи Російської Імперії було зроблено Олександром II. Так, 22 травня 1862 р. Були введені в дію «Правила складання і виконання фінансових кошторисів міністерств і головних управлінь», якими встановлювалася єдність державного бюджету. У 1865 р. єдність бюджету і документальна ревізія були запроваджені в Архангельській, Новгородській, Псковській, Курляндській, Тавридській, Херсонській та інших губерніях. А у 1866 р. було створено місцеві контрольні установи (контрольні палати) і запроваджено єдність бюджету ще в сорока двох губерніях. Вони підпорядковувалися безпосередньо Раді Державного контролю і були незалежні від місцевих адміністрацій. Усього в Російській Імперії діяло 59 Контрольних палат [3, с. 326]. До їх складу входили: керуючий та його помічник, ревізори (старший і молодший), а також рахункові чиновники.

Контрольні палати здійснювали функцію державного нагляду за правильністю надходжень державних коштів та здійснення державних видатків. На підставі первинної документації і проведених контрольних заходів вони надавали інформацію для складання річних звітів Радою Державного контролю за виконанням бюджету. На цьому основний процес реформування органів державного фінансового контролю завершився аж до скликання першої Державної Думи. З її створенням почали відбуватися зміни в фінансовому контролі держави. Законом від 20 лютого 1906 р. До компетенції Державної Думи стали належати розподілення державних доходів і витрат і

складання звіту щодо такого розподілення. За таких умов треба було визначити місце державного контролю у змінній системі управління державою яке мало б наблизили державні органи фінансового контролю до того типу контрольних відомств, який існував у більшості європейських країн, а саме, до рахункових палат. Однак проект такої перебудови державного фінансового контролю було відхилено.

Особливістю австрійської, а пізніше – айстро-угорської моделі організації державних установ була суворая централізація, тому фінансовий контроль у українських землях що входили до складу Польщі, Австрії, а пізніше – Австро-Угорщини також мав централізований характер. В середині ХVІІ ст. контроль в бюджетній сфері здійснювалося Надвірною бюджетною палатою, яка за своїм статусом була органом виконавчої влади. Пізніше, у 1760 р. було створено Надвірну рахункову палату, яка контролювала витрати державної влади на всіх рівнях, була відокремлена від адміністрації і керувала фінансовими управліннями на містах. У 1793 р. Надвірна рахункова палата разом з місцевими фінансовими та рахунковими управліннями була ліквідована, а замість неї було створено Державну бухгалтерію – загальнодержавний контрольний орган, а також відповідні установи на містах, зокрема, Галицьку провінційну державну бухгалтерію, яка проіснувала до 1866 р. З 1866 р. Цю структуру реформували у фінансовий департамент намісництва. Враховуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що наприкінці ХХ ст. органи державного фінансового контролю в Російській та Австро-Угорській імперії хоч і входили до структури органів виконавчої влади, але мали досить широкі повноваження в межах своєї компетенції, а фінансовий контроль на місцевому рівні здійснювався спеціальними місцевими органами, безпосередньо підпорядкованими центральному органу фінансового контролю. Після Жовтневої революції в Україні у добу Української Народної Республіки було зроблено перші кроки щодо формування власних органів фінансового контролю. Так, ІV Універсалом Української Центральної Ради від 9 січня 1918 р. передбачалося встановлення в Україні державно-народного контролю. Пізніше, Гетьман Павло Скоропадський, усвідомлюючи необхідність існування в державі органів фінансового контролю, Законом «Про тимчасовий державний устрій України» серед інших органів державної влади передбачив створення такого органу, як Фінансова Рада. Згідно зі ст. 38 закону, Фінансова Рада визнавалася вищою народною інституцією для справ державного кредиту і фінансової політики. До складу Фінансової Ради входили: Отаман-Міністр, Міністр Фінансів і Державний Контролер, а також представники і члени, яких призначав Гетьман. На Раду покладалися функції щодо: обміркування часу і

Теоретико-методологічні аспекти державного управління

умов державних позичок, надання державного кредиту, а також питань грошового обороту і попередній, з особистого розпорядження Гетьмана, розгляд фінансових справ, які потребують вирішення в законодавчому порядку.

Але зі вступом України до складу СРСР наміри щодо створення державних органів фінансового контролю, незалежних від російських, так і не було реалізовано. Державний контроль в СРСР здійснювався Народним комісаріатом робітничо-селянської інспекції (НКРСІ), який було створено 7 лютого 1920 р. На цей державний орган було покладено обов'язок ретельно вивчати бюджет Союзу і союзних республік і місцеві бюджети, враховувати досвід їхнього виконання з погляду фінансової реальності і господарської доцільності, давати висновки за звітами виконання кошторису державних доходів і витрат. На територіальні органи НКРСІ покладалися інспекційні функції та нагляд у галузі народного господарства і управління в межах адміністративно-територіальних одиниць. Вони склалися з НКРСІ союзних республік, НКРСІ автономних республік і РСІ областей, Управлінь обласних уповноважених НКРСІ СРСР і РСІ союзних республік, обласних органів РСІ. У 1934 р. Робітничо-селянську інспекцію було скасовано, а замість неї створено Комісію партійного контролю при ЦК ВКП(б) з апаратом в центрі і постійними представниками в республіках, краях і областях і Комісію радянського контролю при РНК СРСР. Комісія радянського контролю організаційно являла собою централізовану систему органів, низовими ланками якої були уповноважені в союзних і автономних республіках, краях і областях, що призначалися Комісією і затверджувалися РНК СРСР. Відповідно до покладених на неї завдань, Комісія радянського контролю здійснювала оперативні перевірки виконання постанов уряду.

В умовах швидкого зростання економіки нагальною потребою країни ставав централізований контроль над обліком і витратами державних коштів і матеріальних цінностей, добре налагоджений і оперативний. Саме тому у 1946 р. було створено Міністерство державного контролю СРСР. Його основним обов'язком стало здійснення контролю за обліком і витратами державних коштів, що знаходилися в розпорядженні державних, кооперативних та громадських організацій, установ і підприємств. У серпні 1957 р. Міністерство державного контролю СРСР було скасовано і замість нього створено Комісію радянського контролю Ради Міністрів СРСР. Від імені уряду комісія здійснювала перевірку фактичного виконання його рішень з найважливіших питань народного господарства та контроль за правильністю і доцільністю витрат державних коштів. Аналогічні комісії були створені в союзних республіках.

Однак на цьому перетворення системи державного

контролю не закінчилося. 27 листопада 1962 р. спільною постановою ЦК КПРС, Президії Верховної Ради СРСР і Ради Міністрів СРСР було створено загальносоюзний Комітет партійно-державного контролю ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР і відповідні органи на місцях. Пізніше, у грудні 1965 р. було прийнято рішення про перетворення органів партійно-державного контролю в органи народного контролю. Їх система стала визначатися Законом «Про органи народного контролю в СРСР» від 9 грудня 1965 р. і прийнятим на його основі Положенням про органи народного контролю в СРСР, а також законами про органи народного контролю союзних і автономних республік. Так, діяльність цих органів в УРСР регламентувалася Законом УРСР «Про органи народного контролю в Українській РСР» від 22 грудня 1965 р.

До системи органів народного контролю входили: Комітет народного контролю СРСР, комітетів народного контролю союзних республік, у тому числі і УРСР, комітети народного контролю автономних республік, країв, областей, автономних областей, округів, міських і районних комітетів народного контролю, а також групи народного контролю при сільських і селищних Радах депутатів трудящих, на підприємствах, у колгоспах, установах, організаціях і військових частинах. На ці органи покладался систематичний контроль за виконанням державних планів і завдань, виявлення і використання резервів народного господарства, контроль за витратою трудових, матеріальних ресурсів і коштів тощо. Так, діяльність органів народного контролю в УРСР поширювалася майже на всі галузі управління, за винятком Верховної Ради УРСР, уряду, судів, прокуратури, органів внутрішніх справ, юстиції і державного арбітражу.

Починаючи з 1985 р. в СРСР активізувалася робота із впровадження нових форм управління, яка набула більш інтенсивного характеру після прийняття XXVII з'їздом КПРС рішення про початок у країні радикальної економічної реформи і перебудову управління народним господарством. У такій обстановці діяльність органів народного контролю вже не могла бути достатньо ефективною, оскільки не відповідала тим правовим і господарським відносинам, що утверджувалися в ході реформ, тому вимагала змін. Це обумовило прийняття низки життєво важливих законів, пов'язаних з переходом до ринкової економіки, зокрема Закону «Про Контрольну палату СРСР». Відповідно до даного закону, Контрольна палата СРСР конституювалася як найвищий орган фінансово-економічного контролю в, якій діє під керівництвом Верховної Ради СРСР і підзвітний їй [4, с. 5]. Контрольна палата мала здійснювати контроль за використанням бюджету та союзної власності, що перебувала у віданні Союзу РСР, джерелами та використанням доходів

загальносоюзних громадських об'єднань.

Проте досить прогресивні на той час положення Закону «Про Контрольну палату СРСР» так і не були реалізовані. А з розпадом СРСР відповідно була ліквідована і Контрольна палата СРСР. Союзні республіки, які набули суверенітету і стали незалежними державами, почали створювати свої власні державні органи фінансового контролю. Так, у 1994 р. було створено Рахункову палату Республіки Молдова, у 1995 р. Рахункову палату Російської Федерації, у 1996 р. Контрольну палату Національних Зборів Республіки Вірменія, у 1997 р. Палату контролю Грузії тощо. Проголошення незалежності та подальше утвердження України у світі вимагало зміцнення її фінансового та правового стану, а також чіткої і ефективної системи контролю за використанням державних коштів. Тому для вдосконалення структури існуючої системи фінансового контролю було створено Рахункову палату. Процес трансформації правового статусу цього державного органу за часів незалежної України є досить складним та цікавим. Уперше створення органу, який би здійснював контроль за використанням державних коштів від імені Верховної Ради України, було закріплено 22 листопада 1995р. Постановою Верховної Ради України «Про створення Контрольної палати Верховної Ради України» та проектом Закону України «Про Контрольну палату Верховної Ради України», процедура прийняття якого була досить складною та на який 12 червня 1996 р. Президент України наклав вето, стверджуючи, що запровадження закону в такій редакції може зруйнувати систему існуючих контрольних органів.

З прийняттям в 1996 р. Конституції України створення Рахункової палати було передбачено на вищому законодавчому рівні. Так, згідно зі ст. 98, контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата [5]. Її правовий статус було закріплено Законом України «Про Рахункову палату Верховної Ради України», від 11 липня 1996 р. щодо якого Президент знову скористався правом вето, посилаючись на розбіжності цього закону та Конституції України. Подолавши вето Президента України, Верховна Рада прийняла постанову «Про тлумачення ст. 98 Конституції України», роз'яснивши що контроль за використанням державного бюджету є лише однією з функцій Рахункової палати України. 23 січня 1997 р. Був прийнятий Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Рахункову палату Верховної Ради України»». Президент також наклав на нього вето, не погодившись з визначенням Рахункової палати як вищого органу парламентського контролю та звернувся до Конституційного Суду України з конституційними поданнями про визнання неконституційними Закону України «Про Рахункову

палату Верховної Ради України» та Постанови Верховної Ради України «Про тлумачення ст. 98 Конституції України». Згадану Постанову своїм Рішенням № 3-зп від 11 липня 1997 р. Конституційний Суд визнав неконституційною, мотивуючи його перевищенням повноважень українським парламентом, який в період до створення Конституційного Суду України мав право тлумачити лише закони. Конституційний Суд України також визнав неконституційними деякі положення закону: щодо найменування Рахункової палати як «Рахункова палата Верховної Ради України»; щодо визнання Рахункової палати вищим органом державного фінансово-економічного контролю та ін. [6].

Але на цьому дискусія між Президентом та Верховною Радою України щодо правового статусу Рахункової палати не закінчилась. 14 січня 1998 р. Верховна Рада України прийняла Постанову «Про чинність Закону України «Про Рахункову палату»», згідно з якою Закон України «Про Рахункову палату Верховної Ради України» від 11 липня 1996 р. продовжує діяти з 23 грудня 1997 р. як Закон України «Про Рахункову палату». Президент України звернувся з конституційним поданням до Конституційного Суду України про визнання зазначеної постанови та тексту закону недійсними. Розглянувши матеріали справи Конституційний Суд України виніс рішення про неконституційність Постанови Верховної Ради України. Зокрема, в рішенні зазначалося, що сам Закон України «Про Рахункову палату Верховної Ради України» від 11 липня 1996 р. є чинним, за винятком положень, визнаних неконституційними.

Вузьке тлумачення ст. 98 Конституції України повноважень Рахункової палати призвело до подання групою депутатів до парламенту законопроекту «Про внесення змін до статті 98 Конституції України», згідно з яким вищий парламентський контроль за доходами і видатками від імені Верховної Ради України здійснювала б Рахункова палата. Цей законопроект був направлений до Конституційного Суду України для отримання висновку щодо його відповідності статтям 157 і 158 Конституції України. Конституційний Суд України у своєму Висновку № 1-в/99 від 25 березня 1999 р. встановив, що: законопроект відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України в частині, згідно з якою парламентський контроль за формуванням та виконанням Державного бюджету України за доходами і видатками від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата, а повноваження, порядок організації і діяльності Рахункової палати визначаються Законом; не відповідає вимогам ст. 157 Конституції України положення законопроекту, згідно з яким парламентський контроль, що його від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата, визначається як «вищий» [7].

Розширення сфери контролю за витрачанням державних коштів викликало необхідність внесення змін у структуру та напрями діяльності Рахункової палати, перенесення контрольних функцій в регіони України та створення в них своїх територіальних представництв. Тому Постановою Верховної Ради України № 1784-IV від 15 червня 2004 р. «Про створення територіальних представництв Рахункової палати» було визнано за необхідне створити територіальні представництва Рахункової палати. Але ще раніше, 8 квітня 2004 р., Президент України видав Указ «Про внесення зміни до Указу Президента України від 19 вересня 2000 року № 1074», в якому, визнаючи необхідність належного забезпечення функцій контролю, покладених на Рахункову палату законодавством України, наказав Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям сприяти Рахунковій палаті у вирішенні питань, пов'язаних зі створенням їх регіональних підрозділів.

З метою забезпечення виконання вимог указу, Постановою № 1577 від 18 листопада 2004 р. «Питання створення територіальних представництв Рахункової палати» Кабінет Міністрів визначив, що територіальні представництва Рахункової палати створюються як структурні підрозділи її апарату в регіонах та встановив перелік таких територіальних представництв.

Важливою нормою, яка суттєво вплинула на подальшу діяльність Рахункової палати, став Закон України № 2222-IV від 8 грудня 2004 р. «Про внесення змін до Конституції України». Згідно з цим законом, ст.98 Конституції України було викладено в такій редакції: «Контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата». Ця правова норма закріпила можливість Рахункової палати України здійснювати контроль не лише за використанням, але й за формуванням коштів Державного бюджету України. Таке перетворення, як зазначав В.К. Симоненко, поставило Рахункову палату України в один ряд з практично усіма вищими контрольними органами, що входять до Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI) [8]. Але Рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV було визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним) у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття. У зв'язку з цим ст. 98 Конституції України, що визначає статус Рахункової палати, набула редакції що діяла до внесення змін цим законом: «Контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України

здійснює Рахункова палата».

Однак на цьому процес реформування Рахункової палати не закінчився – він триває. Існує гостра необхідність змін у правовому статусі даного державного органу, оскільки він не наділений достатніми повноваженнями. Зокрема, зважаючи на нагальну потребу у наближенні статусу Рахункової палати до статусу вищих органів фінансового контролю зарубіжних країн, врегулюванні питань щодо підвищення ефективності використання державних фінансів та забезпеченні надійного контролю над ними слід як на конституційному так і на законодавчому рівні все ж передбачити можливість Рахункової палати здійснювати контроль не тільки за використанням, але й за повнотою та своєчасністю надходжень коштів до Державного бюджету України. А на законодавчому рівні визначити повноваження, необхідні для ефективного виконання цієї функції та встановити гарантії її реалізації.

Висновки

З огляду на вищезазначене можна зробити висновок, що становлення органів державного фінансового контролю в Україні має дуже довгу та цікаву історію, в якій доцільно виділити три етапи: 1) виникнення та функціонування цих органів за часів перебування України в складі Російської імперії та інших держав; 2) їх становлення в радянській Україні; 3) та утворення і розвиток в незалежній Україні. На сьогоднішній час правовий статус Рахункової палати визначений таким чином: згідно із законом вона є постійно діючим органом контролю, який утворюється Верховною Радою України, підпорядкований і підзвітний їй. Подальші дослідження у цій сфері можуть бути спрямовані на вивчення зарубіжного досвіду організації фінансового контролю в державі та розробку заходів щодо його адаптації до національної фінансової системи. Підґрунтям для цього вважаємо такі напрямки як створення механізму дотримання єдиного міжнародного нормативного документа (найдоцільніше було б керуватися Міжнародними стандартами INTOSAI), покладення відповідальності за стан системи фінансового контролю на керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки, створення спеціальних органів, що контролюватимуть всю роботу державного апарату.

Література:

1. Погосян Н.Д. Формирование статуса Счетной палаты Российской Федерации (историко-правовые аспекты и некоторые современные проблемы) / Н.Д. Погосян // Государство и право. – 1998. – № 4. – С.10–18.
2. Шохин С.О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации / С.О. Шохин. – М.: Финансы и статистика, 1999. – 352 с.

Теоретико-методологічні аспекти державного управління

3. Шульженко Ю.Л. Конституционный контроль в России / Ю.Л. Шульженко. – М. : ИГПАН, 1995. – 175 с.
4. Закон Союза Советских Социалистических Республик о Контрольной палате СССР // Контроллинг. – 1991. – № 4. – С.5–10.
5. Конституція України: від 28 червня 1996 р. //Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст.141.
6. Рішення Конституційного Суду України від 01 жовтня 1996 року «Про тлумачення статті 98 Конституції України» (справа щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України) від 11 липня 1997 року № 3-зп // Офіційний вісник України. – 1997. – № 29. – С. 85.
7. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статті 98 Конституції України) від 25 березня 1999 року № 1-в/99 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 28. – Ст. 1378.
8. Звіт Рахункової палати за 2004 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.acrada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main?art_id=374984&cat_id=32826.
2. Shokhin, S.O. (1999), "Problems and prospects of financial control in the Russian Federation", Finance and Statistics, Moscow, Russia.
3. Shulzhenko, J.L. (1995), "Constitutional control in Russia", IGPAN, Moscow, Russia.
4. "The Act of Union of Soviet Socialist Republics on the Control Chamber of the USSR", (1991), Controlling, vol. 4, pp. 5-10.
5. Konstitutsiya of Ukraine, 28 chervnya od 1996 r., (1996), Vidomosti Verkhovna Rada of Ukraine, vol. 30. - Article 141.
6. Decision of the Constitutional Court of Ukraine of October 1, 1996 "On the interpretation of Article 98 of the Constitution of Ukraine" (case concerning the constitutionality of the interpretation of Verkhovna Rada of Ukraine of Article 98 of the Constitution of Ukraine) on July 11, (1997), vol. 3-sn, Official Herald of Ukraine, vol. 29, p. 85.
7. The conclusion of the Constitutional Court of Ukraine in the case of application of the Supreme Council of Ukraine of expressing an opinion on the draft Law of Ukraine "On Amendments to Article 98 of the Constitution of Ukraine" with Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine (case on the Amendments to Article 98 of the Constitution of Ukraine) on 25 March 1999 number 1-v/99, (2003), Official herald of Ukraine, vol. 28, Art. 1378.
8. "Statement of the Accounting Chamber in 2004", [Online]. - Mode of access: http://www.acrada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main? Art_id = 374984 & cat_id = 32826.

References:

1. Pogosyan, N.D. (1998), "Formation of the status of the Accounts Chamber of the Russian Federation (the historical and legal aspects of the problem and some modern)", State and Law, vol. 4, pp. 10-18.

Стаття надійшла до редакції 04.07.2014 р.

УДК 556.18.330.15

Бова Т. В.,
д.держ.упр., професор,
кафедра державного управління та місцевого самоврядування
Вострікова Н. В., аспірант,
Національний університет водного господарства та природокористування, м. Рівне

АНАЛІЗ ЗАСАД БАСЕЙНОВОГО ПРИНЦИПУ ЯК МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВОДНИМИ РЕСУРСАМИ

Bova T.,
Doctor of Public Administration, Professor,
Department of Public Administration and Local Government
Vostrikova N., a graduate student
National University of Water Management and Nature Resources Use, Rivne

ANALYSIS OF BASEIN PRINCIPLE AS A MECHANISM OF STATE WATER RESOURCES MANAGEMENT

Розглянуто теоретичні засади басейнового принципу управління водними ресурсами. Проаналізовано закордонний досвід впровадження басейнового принципу як механізму державного управління використанням, охороною та відтворення водних ресурсів. Визначено основні засади басейнового принципу управління, що є актуальними до впровадження в Україні.

Рассмотрены теоретические основы бассейнового принципа управления водными ресурсами.