

І. Козачок,
аспірантка
Сумського національного аграрного університету

КОНТРОЛЬ ЯК СКЛАДНИК І РЕГУЛЯТОР СТАЛОГО РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Постановка проблеми. Найперспективнішою ідеологією XXI століття і навіть усього третього тисячоліття деякі теоретики вважають ідеологію сталого розвитку, яка з поглибленням наукової обґрунтованості витіснить усі наявні світоглядні ідеології як такі, що є фрагментарними, неспроможними забезпечити збалансований розвиток цивілізації.

Рівень економічного розвитку та добробуту населення України нині не відповідає природному, науково-технічному, аграрно-промислового потенціалу нашої країни та кваліфікаційно-освітньому рівню населення, соціально-історичним і культурним традиціям нашого народу, що зумовлює необхідність впровадження в Україні Стратегії сталого розвитку. Забезпечення результативності, ефективності, відкритості та інклюзивності управлінського процесу, підзвітності та відповідальності суб'єктів управління є одним із основних принципів концепції сталого розвитку.

Схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні наділяє територіальні громади новими повноваженнями та ресурсами. Органи місцевого самоврядування отримують необхідні кадрові, фінансові ресурси та інфраструктурний потенціал для належного виконання повноважень. Належний контроль з боку місцевої влади сприятиме більш ефективному та результативному використанню отриманих

ресурсів. Контроль на рівні місцевого самоврядування має стати одним із засобів реалізації права держави захищати законодавчим шляхом інтереси країни і регіонів з метою проведення державної і регіональної політики.

Діяльність суб'єктів контролю на місцевому рівні має бути спрямована насамперед на попередження та своєчасне виявлення фактів незаконних дій, оскільки не можна забувати таку функцію контролю, як надання допомоги підконтрольній структурі в наведенні порядку на об'єкті. Про неї часто забувають, ототожнюючи контроль суто з «викривальною» функцією, а контролюючі органи – з репресивними, нехтуючи тим, що метою контролю є не тільки та не стільки викриття недоліків, скільки виправлення помилок у роботі, поновлення законності та дисципліни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На важливості контролю наголошують майже всі дослідники та практики. Як слушно зазначають вітчизняні науковці, контроль є невід'ємним елементом управлінської діяльності, фактором підвищення її ефективності й подальшого вдосконалення.

Контроль як невід'ємний складник управління розглядає значна кількість науковців, які основну увагу приділяють контролю в органах державного управління, але праця, присвячених контролю органом місцевого самоврядування, у край не досить. Так, академік НАН України Юрій Шемшученко



значає, що розвиток демократії в Україні, чітке визначення її євроінтеграційних перспектив зумовлює актуалізацію дослідження проблем контролю, оскільки демократична конституційна система передбачає, що влада в ній має бути поділена, обмежена, доступна, передбачувана, ефективна і підконтрольна [5, с. 158].

Доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України, заступник директора з наукової роботи Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України Олександр Скрипнюк звертає увагу, що поглиблення демократичних процесів у розбудові держави, розвитку суспільства та закріплення євроінтеграційного курсу України об'єктивно загострюють інтерес до феномену контролю, особливо до його здійснення державною владою в умовах демократії, коли організація контролю та його рівень є визначальними чинниками характеристики держави, напрямів її діяльності та соціальності [5, с. 171].

З точки зору Наталії Оніщенко категорія «контроль» є багатоаспектним явищем, яке забезпечує функціональну здатність реалізації прав, свобод і законних інтересів особистості та легітимність влади, що дієво захищає честь, гідність і права людини [5, с. 112].

Формулювання мети та завдань дослідження. Метою публікації є аналіз поглядів на склад і сутність деталей системи контролю на місцевому рівні; пошук нових важелів превентивного внутрішнього контролю, як елементів та регуляторів досягнення цілей і планових показників сталого розвитку.

Виклад основного матеріалу. Основні повноваження органів місцевого самоврядування визначаються Конституцією України, Бюджетним кодексом України, Податковим кодексом України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», іншими нормативно-правовими актами.

Конституцією України визначено загальні положення щодо контрольної діяльності органів місцевого самоврядування, які обмежуються Конституцією та законами України [4, с. 3]. Так, статтею 143 Конституції України визначено, що територіальні громади безпосередньо або через утворені ними органи затверджують і контролюють програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних територіальних громад, затверджують і контролюють виконання бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць, здійснюють контроль за діяльністю утворених ними комунальних підприємств, організацій і установ [4, с. 130].

Бюджетним кодексом України органи місцевого самоврядування наділені широкими повноваженнями у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства. Зокрема, це реалізовується при проведенні пленарних засідань, на яких розглядається та затверджується місцевий бюджет, зміни до нього та звіт про його виконання [1, с. 159]; здійснюється щоквартальний контроль за перебігом і результатами виконання бюджету, а також програм соціально-економічного та культурного розвитку шляхом розгляду радами відповідних щоквартальних письмових звітів, складених виконавчими органами місцевого самоврядування і обласними, районними державними адміністраціями [1, с. 285].

Відповідно до Бюджетного кодексу місцеві ради з контролю за дотриманням бюджетного законодавства здійснюють контроль за виконанням рішення про місцевий бюджет та інші повноваження, передбачені Бюджетним кодексом, Законом «Про Державний бюджет України», рішенням про місцевий бюджет [1, с. 256]. Водночас законодавець у Бюджетному кодексі функцію здійснення превентивного контролю відводить органам виконавчої влади.



Так, встановлюючи повноваження з контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині відповідності бюджетному законодавству показників затверджених бюджетів, розпису бюджету, кошторисів бюджетних установ та інших документів, які використовуються у бюджетному процесі обласним державним адміністраціями, – щодо районних і міських (міст обласного значення) бюджетів і бюджетів об'єднаних територіальних громад; міським державним адміністраціям в містах Києві та Севастополі – щодо районних у цих містах бюджетів, районним державним адміністраціям – щодо міських (міст районного значення), селищних, сільських бюджетів, виконавчим органам міських рад – щодо бюджетів районів у містах, сіл, селищ чи міст районного значення, що входять до складу цих міст [1, с. 250]. Отже, роль здійснення превентивного контролю щодо дотримання бюджетного законодавства належить не органу місцевого самоврядування, а виконавчій владі, що в умовах адміністративної реформи є не прийнятним.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами, організаціями, які перебувають у комунальній власності територіальних громад, на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності органам місцевого самоврядування [7, с. 3].

Це положення деталізується у переліку повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, зокрема щодо здійснення контролю за виконанням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності, за використанням прибутків підприємств і організацій відповідних територіальних громад. Одним із інструментів при здійсненні контрольних заходів цими органами за діяльністю підприємств і організацій, які належать до

комунальної власності відповідних територіальних громад, є контроль за виконанням планів, за використанням прибутків, а також заслуховування звітів про роботу керівників цих підприємств.

Фінансовий план – основний документ, відповідно до якого комунальне підприємство отримує доходи і здійснює видатки, визначає обсяг та напрями спрямування коштів протягом року для виконання визначених статутном функцій. Комунальні підприємства є суб'єктами комунального сектору економіки, тому відповідна територіальна громада, як власник таких підприємств, може розробити свій локальний нормативний акт, який би регулював питання форми, строків і порядку розробки та затвердження фінансових планів, контролю за їх виконанням.

Натепер на державному рівні відсутній нормативно-правовий акт, який визначає єдиний порядок складання, затвердження фінансових планів і звітів про їх виконання унітарними комунальними підприємствами, не розроблена уніфікована форма фінансового плану та звіту про його виконання. Існуюча форма, затверджена у встановленому порядку для державних підприємств, не прилаштована до специфіки господарської діяльності комунальних підприємств, не висвітлює всіх показників їх фінансової та економічної діяльності, є складною та перевантаженою зайвою інформацією для комунальних підприємств, не пристосованою до дійсних витрат підприємства, не висвітлює можливі розриви та причини таких розривів між надходженнями та витратами.

Отже, прийняття рішення територіальною громадою про встановлення єдиної форми та порядку заповнення фінансового плану та звіту про виконання фінансового плану комунального підприємства значно спростить процедуру складання, затвердження



та контролю за виконанням фінансових планів комунальних підприємств, вивільнить час користувачам (особам, які складають, перевіряють, затверджують і здійснюють контроль за виконанням фінансових планів), дасть можливість більш повно володіти економічними та фінансовими показниками підприємства.

Природа контрольної функції органів місцевого самоврядування є досить об'ємною, проте деякі контролюючі повноваження не можна реалізувати практично, окремі з них не дають можливості вплинути на зміну кінцевого результату роботи підконтрольних суб'єктів.

Так, до контрольної функції можна віднести здійснення представницькими органами місцевого самоврядування контрольних заходів з перевірки діяльності посадових осіб, виконавчих органів місцевого самоврядування. Вищий нормативно-правовий акт України обмежує дії посадових осіб органів місцевого самоврядування, зобов'язуючи їх діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України [4, с. 3]. При цьому спеціальні закони України, що регламентують здійснення перевіркової діяльності представницькими органами місцевого самоврядування контрольних заходів щодо перевірки діяльності посадових осіб, виконавчих органів місцевого самоврядування, законодавець не прийняв.

Тобто, існує правова прогалина в цьому напрямі здійснення контрольної функції органом місцевого самоврядування. Водночас рада, як представницький орган, за результатами заслуховування звітів про здійснення діяльності може прийняти рішення про дострокове припинення повноважень посадових осіб місцевого самоврядування та порушення перед відповідними органами вищого рівня питання про звільнення з посади керівників органів виконавчої влади у разі визнання їх діяльності незадовільною.

Представницьким органом місцевого самоврядування також здійснюється контроль за діяльністю депутатів, який реалізовується через розгляд депутатських запитів, заслуховування звітів про діяльність тимчасових контрольних комісій місцевих рад. При цьому нормативно-правовий акт, який регулює реалізацію рішень, прийнятих за результатами вказаних вище дій (розгляд запитів і заслуховування звітів), визначає заходи впливу в результаті невиконання цих рішень, відсутній.

Контрольна функція також здійснюється шляхом взаємного контролю радами, посадовими особами і виконавчими органами місцевого самоврядування за дотриманням правових актів органів місцевого самоврядування, участі у контролі за дотриманням законодавства на території громади (за використанням земель та інших природних ресурсів, за станом роботи щодо розгляду звернень громадян на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності, за станом благоустрою виробничих територій, організацією озеленення, охороною зелених насаджень і водойм тощо). Практично така контрольна функція може здійснюватися тільки шляхом запитів, оскільки законодавець не надає інших повноважень представницькому органу місцевого самоврядування.

Наслідками цих заходів можуть виступати звернення до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, внесення подань до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують законні вимоги та рішення рад і їх виконавчих органів, прийняті ними в межах повноважень.



Висновки і перспективи подальших розвідок. Для досягнення змін та забезпечення розвитку громади не досить створити стратегію, узгодити та пріоритезувати цілі, визначити способи та шляхи їх досягнення. Потрібно організувати систему управління так, щоб крок за кроком, проект за проектом забезпечувати поступальний рух змін, не забуваючи забезпечити контроль над здійснюваним процесом. Саме контроль має стати важливим складником на всіх етапах втілення стратегії. Він потрібен як для стратегічного планування, так і для поточних планів. Будь-які дії потребують моніторингу та оцінки, щоб знати, як діяти далі, що потрібно змінити, а що залишати без змін.

В умовах адміністративної реформи превентивний внутрішній фінансовий контроль є найефективнішою формою, оскільки дозволяє запобігти порушенню законодавства, зловживанням та втратам фінансових і матеріальних ресурсів. На стадії фінансового прогнозування та планування превентивний контроль слугує передумовою для прийняття оптимальних управлінських рішень.

Розподіл територіальних повноважень і відповідальності повинен супроводжуватися на всіх рівнях виділенням необхідних засобів, насамперед фінансових, для повного виконання цих завдань.

Дефініція правових засад для виконання контролюючих повноважень представницького органу місцевого самоврядування сприятиме законодавчій уніфікації нових важелів превентивного внутрішнього контролю як елементів та регуляторів досягнення цілей і планових показників сталого розвитку територіальної громади, стане запорукою виконання повноважень, необхідних для вирішення питань місцевого значення.

Так, одним із важливих важелів превентивного внутрішнього контролю стане передача контрольних функцій щодо відповідності бюджет-

ному законодавству показників затверджених бюджетів, розпису бюджету, кошторисів бюджетних установ та інших документів, які використовуються у бюджетному процесі представницького органу місцевого самоврядування.

Встановлення єдиної форми та порядку заповнення фінансового плану та звіту про виконання фінансового плану комунального підприємства дасть змогу органу місцевого самоврядування своєчасно виявити та мінімізувати фінансові та комерційні ризики в управлінні діяльністю підприємства. Також уточнень потребує Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині встановлення чітких повноважень представницького органу місцевого самоврядування щодо перевірки діяльності посадових осіб, виконавчих органів місцевого самоврядування.

Завдяки контролю над процесом сталого розвитку виконуються такі завдання, які забезпечують його ефективність, а саме забезпечується послідовність виконання прийнятої стратегії; зберігаються та раціонально використовуються ресурси територіальної громади; представницький орган місцевого самоврядування отримує якісну інформацію; своєчасно виявляються та мінімізуються фінансові та комерційні ризики.

У статті проаналізовано існуючі правові погляди щодо складу та сутності деталей системи контролю на місцевому рівні. Розглянуто праці науковців і практиків з питання контролю в органах місцевого самоврядування для знаходження нових важелів превентивного внутрішнього контролю як елементів та регуляторів досягнення цілей і планових показників сталого розвитку. Забезпечення результативності, ефективності, відкритості та інклюзивності управлінського процесу, підзвітності та відповідальності суб'єктів



управління є одними з основних принципів Концепції сталого розвитку.

Належний контроль з боку місцевої влади сприятиме більш ефективному та результативному використанню отриманих ресурсів. Контроль на рівні місцевого самоврядування має стати одним із засобів реалізації права держави захищати законодавчим шляхом інтереси країни і регіонів з метою забезпечення проведення державної і регіональної політики. Діяльність суб'єктів контролю на місцевому рівні має бути спрямована насамперед на попередження та своєчасне виявлення фактів незаконних дій, оскільки не можна забувати таку функцію контролю як надання допомоги підконтрольній структурі в наведенні порядку на об'єкті.

Метою контролю є не тільки та не стільки викриття недоліків, скільки виправлення помилок у роботі, поновлення законності та дисципліни. В умовах адміністративної реформи превентивний внутрішній фінансовий контроль є найефективнішою формою, оскільки дозволяє запобігти порушенню законодавства, зловживанням та втратам фінансових і матеріальних ресурсів. На стадії фінансового прогнозування та планування превентивний контроль слугує передумовою для прийняття оптимальних управлінських рішень.

Дефініція правових засад для виконання контролюючих повноважень представницького органу місцевого самоврядування сприятиме законодавчій уніфікації нових важелів превентивного внутрішнього контролю як елементів та регуляторів досягнення цілей і планових показників сталого розвитку територіальної громади та стане запорукою виконання повноважень, необхідних для вирішення питань місцевого значення.

Завдяки контролю процесу сталого розвитку виконуються такі завдання, які забезпечують його ефективність, а саме забезпечуються послідовність виконання прийнятої стратегії; зберігаються та раціонально використовуються ресурси територіальної громади; представницький орган місцевого самоврядування отримує якісну інформацію; своєчасно виявляються та мінімізуються фінансові та комерційні ризики.

Ключові слова: фінансовий контроль, правові основи, орган місцевого самоврядування, сталий розвиток, превентивний контроль.

Kozachok I. Control as a component and regulator of sustainable development of local self-government

The article analyzes the existing legal views on the composition and essence of the details of the control system at the local level. The works of scientists and practitioners on the issue of control in local governments to find new levers of preventive internal control, as elements and regulators of achieving goals and targets for sustainable development. Ensuring the effectiveness, efficiency, openness and inclusiveness of the management process, accountability and responsibility of management entities is one of the guiding principles of the concept of sustainable development.

Proper control by local authorities will contribute to more efficiency and advantage use of resources. Control at the level of local self-government should become one of the means of exercising the right of the state to legally protect the interests of the country and regions in order to ensure the implementation of state and regional policy. The activities of the subjects of control at the local level should be aimed primarily at preventing and timely detection of illegal actions, as we must not forget



such a function of control as assisting the controlled structure in bringing order to the facility.

The purpose of control is not only and not so much to expose shortcomings, but to correct mistakes in the work, restore legality and discipline. In the context of administrative reform, preventive internal financial control is the most effective form, as it prevents violations of the law, abuse and loss of financial and material resources.

At the stage of financial forecasting and planning, preventive control is a prerequisite for making optimal management decisions. The definition of the legal framework for the exercise of supervisory powers of the representative body of local self-government will contribute to the legislative unification of new levers of preventive internal control as elements and regulators of achieving goals and targets of sustainable development of the local community.

Due to the control of the process of sustainable development the following tasks are performed, which ensure its efficiency: the sequences of the adopted strategy are ensured; the resources of the territorial community are preserved and rationally used; the representative body of local self-government receives quality information; financial and commercial risks are identified and minimized in a timely manner.

Key words: financial control, legal basis, local government, sustainable development, preventive control.

Література

1. Бюджетний кодекс України : Закон України, Кодекс від 08 липня 2010 року № 2456-VI / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України, 2010. № 50-51. Ст. 572.

2. Васильченко Г., Парасюк І., Єременко Н. Планування розвитку територіальних громад : навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. Київ : Вид-во ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ». 2015. Ст. 256.

3. Демократія і контроль: новелізація концептуальних підходів щодо організації та здійснення контролю на сучасному етапі : матеріали Науково-практичної конференції (2-3 грудня 2018 року, Київ). Київ, 2018. 45 с.

4. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

5. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок і громадськості : матеріали Другої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (6 грудня 2018 року, Київ). Київ, 2018. 252 с.

6. Податковий кодекс України : Закон України від 02 грудня 2010 року № 2755-VI / Верховна Рада України. Голос України. 2010. № 229-230. Ст. 556.

7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

8. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 / Президент України. Офіційний вісник Президента України. 2015. № 2. С. 14. Ст. 154.