

ВИЗНАЧЕННЯ СТАТУСУ ГОЛОВНОГО КОНТРОЛЬНО-РЕВІЗІЙНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

Розбіжність у окремих нормативно-правових актах України стосовно визначення статусу та підпорядкування Головного контрольно-ревізійного управління України, керівного органу державної контрольно-ревізійної служби, уповноваженого на здійснення контролюючих функцій від імені Кабінету Міністрів України, призначення на посаду керівника зазначеного органу і відповідно визначення його місця у механізмі державної влади потребує чіткого врегулювання в контексті адміністративно-правової реформи, запровадження публічної адміністрації та удосконалення системи органів виконавчої влади, пов'язаності з іншими гілками влади системою стримувань і противаг.

Ключові слова: державне управління, державний орган, правовий статус, державна контрольно-ревізійна служба, механізм державної влади, Головне контрольно-ревізійне управління України, контроль за використанням державних коштів.

Несоответствие у отдельных нормативно-правовых актах Украины относительно определения статуса та подчинения Главного контрольно-ревизионного управления Украины, руководящего органа государственной контрольно-ревизионной службы, уполномоченного на осуществление контролирующих функций от имени Кабинета Министров Украины, назначение на должность руководителя указанного органа и соответственно определения его места в механизме государственной власти требует четкого урегулирования в контексте административно-правовой реформы, внедрения публичной администрации та усовершенствования системы органов исполнительной власти, связи с другими ветвями власти системой сдерживания та противовесов.

Ключевые слова: государственное управление, государственный орган, правовой статус, государственная контрольно-ревизионная служба, механизм государственной

власти, Главное контрольно-ревизионное управление Украины, контроль использования государственных средств.

Inconsistency in some normative-legal acts of Ukraine as regards determination of the status and subordination of the Main Control and Revision Office of Ukraine, the chief authority of the state control and revision service, entitled for performance of controlling functions on behalf of the Cabinet of Ministers of Ukraine, appointment of the Chairman of the mentioned authority and correspondingly determination of his/her place in the machinery of the government require clear regulation in the context of administrative-legal reform, introduction of public administration and improvement of the system of executive authorities, connection with other branches of power by the system of restraints and counterbalances.

Key words: public administration, state authority, legal status, the state control and revision service, machinery of the government, the Main Control and Revision Office of Ukraine, control over use of public funds.

Дослідження проблем адміністративно-правової реформи, запровадження публічної адміністрації та удосконалення системи органів виконавчої влади нині активно здійснюються як у юридичній науці, так і в науці державного управління. Зокрема, серед правознавців слід відзначити наукові здобутки таких вчених, як В. Б. Авер'янова, І. Б. Коліушка, В. Ф. Погорілка, В. М. Шаповала і інших, а серед фахівців з державного управління – Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук, В. М. Олуйко, В. Д. Бакуменко і ін.

Разом із тим проблема пошуку та унормування оптимальної моделі системи центрального органу виконавчої влади (ЦОВВ) зберігає свою актуальність для державного управління і на сьогодні.

Відповідно до Концепції адміністративної реформи в Україні¹ – Кабінет Міністрів України - вищий орган в системі органів виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України, як уряд, очолює систему органів виконавчої влади, спрямовує і координує діяльність міністерств та інших органів виконавчої влади. Це центр державного управління, ефективність роботи якого ґрунтується на підтримці Парламенту та Президента України. Він є відповідальний перед Президентом України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених у статтях 85 і 87 Конституції України.

Водночас, при визначенні місця державного органу і, зокрема, органів ДКРС (керівний орган – Головне контрольно-ревізійне управління України) в механізмі державної влади, необхідно виходити, як стверджували М. В. Цвік та І. В. Процюк, і з наявності конституційних ознак гілки влади – її уособленості, самостійності, складної структури, наявності тільки їй властивого головного і певного числа допоміжних напрямів її діяльності, пов'язаності з іншими гілками влади системою стримувань і противаг².

Нагальна потреба у чіткому визначенні правового статусу Головного контрольно-ревізійного управління України (далі – ГоловКРУ), а відповідно і його місця у механізмі державної влади зумовлена наступним.

Так відповідно до статті 4 закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні»³ визначено підпорядкованість державної контрольно-ревізійної служби та координація її діяльності з іншими контролюючими органами – «Державна контрольно-ревізійна служба діє при Міністерстві фінансів України і підпорядковується Міністерству фінансів України».

Статтею 5 цього ж закону визначено порядок призначення керівника ДКРС – «Головне контрольно-ревізійне управління України очолює заступник Міністра

фінансів України, начальник управління, який призначається Кабінетом Міністрів України за поданням Міністра фінансів України).

Водночас, указом Президента України «Про Положення про Головне контрольно-ревізійне управління України»⁴ визначено, що ГоловКРУ є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів, бере участь у формуванні єдиної державної політики у сфері державного фінансового контролю, забезпечує її реалізацію та здійснює міжгалузеву координацію.

При цьому, ГоловКРУ України очолює Голова, якого призначає на посаду і звільняє з посади Президент України в установленому законодавством порядку.

Аналогічну норму, щодо статусу ГоловКРУ закріплено постановою Кабінет Міністрів України «Про затвердження Положення про Головне контрольно-ревізійне управління України»⁵ та закріплено наступну процедуру призначення керівника – ГоловКРУ очолює Голова, якого призначає на посаду і звільняє з посади Кабінет Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України, пропозиції Прем'єр-міністра України щодо призначення на посаду та звільнення з посади Голови Управління вносить Міністр фінансів.

Враховуючи вищевикладене та умови політичної нестабільності можна з упевненістю стверджувати, що на сьогодні правові норми щодо місця і статусу ГоловКРУ виписані так, що зазначений орган влади, уповноважений державою на здійснення контролю за використанням бюджетних коштів та державного майна, а також усунення корупційних ризиків у цій сфері, може бути позбавлений можливості в багатьох випадках виконувати свої головні функції.

Адже, як рішення судових органів стосовно чіткого визначення статусу ГоловКРУ, так і скасування Указу Президента України «Про Положення про Головне контрольно-ревізійне управління України» створює ситуацію, що потребуватиме приведення підзаконних нормативних актів до норм Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні».

Зазначене, гіпотетично може на невизначений період створити умови, які негативно впливатимуть на здійснення фінансового контролю, зокрема через механізм визнання недійсними низки розпорядчих актів ГоловКРУ за формальними ознаками.

Одним із можливих варіантів упорядкування статусу ГоловКРУ на сьогодні є прийняття Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» (щодо зміцнення фінансової дисципліни, підвищення ефективності та оперативності проведення ревізій)», реєстраційний № 6364 від 30.04.2010, який врегулює порушені проблеми⁶.

Так, у разі його прийняття законодавчо закріплюється статус ГоловКРУ як центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України» та визначається порядок призначення керівника ДКРС, відповідно до Голову ГоловКРУ призначає на посаду і звільняє з посади Кабінет Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України.

Зазначене відповідає нормам Конституції України (стаття 116) відповідно до яких Кабінет Міністрів України утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади та призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України.

Водночас, на думку автора та враховуючи запропоновану норму відповідно до якої ГоловкаРУ, як центральний орган виконавчої влади компетенція якого поширюється на всю територію України та керівник якого призначається на посаду та звільняється з посади в порядку, визначеному Конституцією України, законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» (щодо зміцнення фінансової дисципліни, підвищення ефективності та оперативності проведення ревізій)» потребує включення положень стосовно відповідальності, підзвітності і підконтрольності перед Кабінетом Міністрів України.

Крім того, потребує упорядкування нормативно-правова база, як шляхом втрати чинності окремих нормативно-правових актів, так і внесення змін до них.

1. *Указ Президента України* від 22.07.1998 № 810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» // *Офіційний вісник України* – 1999. – № 21. – С. 32. 2. *Цвік М., Процюк І.* Про державно-правову природу влади Президента України в системі розподілу влад // *Вісник Академії правових наук України*. – 1999. – № 1. – С. 51–61. 3. *Закон України* від 26 січня 1993 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 1993. – № 13. – Ст. 110. 4. *Положення* про Головне контрольно-ревізійне управління України. Указ Президента України: Затверджено 28.11.2000 р. № 1265/2000 Довідник працівника державної контрольно-ревізійної служби – Т. 1. – К., 2001 – С. 55–61. 5. *Положення* про Головне контрольно-ревізійне управління України. Постанова Кабінету Міністрів України Затверджено 27.06.2007 р. № 884 // *Урядовий кур'єр*. – 2007. – № 121. 6. *Проект Закону України* «Про внесення змін до Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» (щодо зміцнення фінансової дисципліни, підвищення ефективності та оперативності проведення ревізій)». – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=37633.