



О. Койчева,

аспірант кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВО-КОНТРОЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ

В умовах глобального реформування всіх сфер життєдіяльності суспільства особливого значення набуває фінансово-контрольна діяльність за витратанням бюджетних коштів. Вона виступає важливим чинником стабілізації політичної й економічної ситуації в державі на сучасному етапі. Ринкові відносини потребують посилення державного фінансового контролю, його соціальної значущості та відповідного вдосконалення, оскільки на державні органи лягає все більша кількість функцій із захисту фінансових прав та інтересів членів суспільства, застосування відповідних заходів, матеріальних і фінансових ресурсів, попередження зловживань і розкрадань [1, с. 53]. Законне й ефективне використання бюджетних коштів вимагає дієвого фінансового контролю.

Серед науковців, які займалися проблематикою фінансового контролю взагалі та Рахункової палати зокрема, варто виділити Л.А. Савченко, Н.Д. Погосяна, С.О. Шохіна, С.В. Степашіна, В.К. Симоненка, О.І. Гриценко.

Враховуючи пильний інтерес науковців, актуальність врегулювання фінансових питань на законодавчому рівні лише зростає. Вагомою прогалиною в цій сфері є відсутність профільного закону про фінансовий контроль, який мав би чітко визначити систему, повноваження й організацію органів, які здійснюють таку діяльність. Існуючий Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [2] вказує, що реалізацію зазначеної діяльності та державну політику в цій сфері

забезпечує центральний орган виконавчої влади, уповноважений Президентом України, таким чином, його норми на Рахункову палату України як постійно діючого органу контролю не поширюються.

Натомість у Конституції України звертається увага на особливе місце цієї інституції серед інших контролюючих органів, зокрема ст. 98 зазначає, що контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням здійснює Рахункова палата [3]. Організація діяльності та повноваження визначаються Законом України «Про Рахункову палату» від 11 липня 1996 р.

У Законі України «Про Рахункову палату» її статус визначається як постійно діючого органу контролю, який утворюється Верховною Радою України, підпорядкований і підзвітний їй. Рахункова палата здійснює свою діяльність самостійно, незалежно від будь-яких інших органів [4].

Рахункова палата за своєю природою, суттю та змістом є унікальною державною інституцією, що діє від імені парламенту України, насамперед це означає, що вона покликана захищати інтереси всього українського народу саме у сфері публічних фінансів.

З огляду на час та історичну особливість створення Рахункова палата є продуктом демократичного розвитку держави й уособлює потребу українського суспільства у функціонуванні справді незалежного органу фінансового контролю, який має відкрито, гласно діяти та інформувати громадян країни – платників податків, про стан використання коштів

державного бюджету – кожної народної копійки [5].

Щодо статусу Рахункової палати, то серед науковців відсутня єдина думка із цього приводу. Існують прихильники, які надають їй конституційного статусу, це є підставою не відносити її до жодної з існуючих гілок влади; інші позиціонують Рахункову палату як вищий орган фінансового або парламентського контролю, хоча на законодавчому рівні цього не закріплено. Тому, на нашу думку, її слід розглядати як орган з особливим правовим статусом.

Більше двох десятиліть сплинуло з моменту прийняття в жовтні 1977 р. Лімської декларації керівних принципів аудиту державних фінансів. Це була мить великих сподівань за відсутності жодної впевненості щодо успіху, який вона матиме в усьому світі. У 1998 р. Рахункова палата України стала членом INTOSAI, а в 1999 р. була прийнята до Європейської організації вищих органів фінансового контролю EUROSAI. Таким чином, з 1998 р. Рахункова палата визнана міжнародною спільнотою як ВОФК в Україні, проте в національному законодавстві статус вищого органу фінансового контролю за Рахунковою палатою досі не закріплено. У Лімській декларації у ст. 5 зазначено: «Вищі органи контролю державних фінансів можуть виконувати свої завдання об'єктивно та ефективно лише за умови незалежності від підконтрольних їм органів та захищеності від зовнішнього впливу» [6]. В українських реаліях ми спостерігаємо, що згідно зі ст. 7 Закону України «Про Рахункову палату» вона має повноваження проводити ревізії в апараті Верховної Ради України [4], тобто у структурному підрозділі органу, якому вона підзвітна. Таким чином, національне законодавство ще не відповідає визнанню Рахункової палати як вищого органу фінансового контролю та потребує подальшого вдосконалення.

Однак факт, що Рахункова палата є провідним органом фінансово-контрольної діяльності, не викликає сумніву. Рамковим документом, який регулює її діяльність, є регламент, що визначає

організаційну структуру, керівні органи, посадові обов'язки членів і керівників структурних підрозділів, питання забезпечення діяльності (правила внутрішнього трудового розпорядку, формування складу, функції й повноваження колегії, формування плану роботи, порядок проведення й оформлення результатів контрольних-аналітичних та експертних заходів, порядок оприлюднення результатів діяльності Рахункової палати), питання співробітництва з контрольними органами іноземних держав та міжнародними організаціями вищих контрольних органів тощо.

Із метою якісного й ефективного виконання Рахунковою палатою своїх функцій затверджена та діє відповідна організаційна структура:

- Голова, Перший заступник та заступник Голови, Секретар – керівництво, разом із головними контролерами – колегія Рахункової палати;
- галузеві департаменти (10);
- функціональні управління (7);
- забезпечувальні управління (3);
- територіальні представництва-управління (9).

Голова Рахункової палати призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Голови Верховної Ради України таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів, за результатами якого він отримав більшість голосів від конституційного складу Верховної Ради України, терміном на 7 років із правом призначення на другий термін. Першого заступника й заступника Голови, головних контролерів – керівників департаментів та Секретаря Рахункової палати призначає на посаду Верховна Рада України за поданням Голови шляхом таємного голосування за списком терміном на 7 років. Вимоги до кандидатів на керівні посади Рахункової палати визначені у профільному законі [4].

На практиці процедура призначення складу Рахункової палати без перебільшення є першим кроком гарантії якісної фінансово-контрольної діяльності. Беручи до уваги особливу важливість здійснення незалежної, якісної кон-



трольної діяльності, на XIX Конгресі Міжнародної організації Вищих органів фінансового контролю, який відбувся в Мехіко у 2007 р., було прийнято Мексиканську декларацію незалежності, яка містить вісім принципів, що витікають із Лімської декларації. Один із принципів стосується незалежності голів та членів ВОФК, включаючи гарантію перебування на посаді та судовий імунітет під час виконання своїх обов'язків [7]. У принципі наголошується, що законодавство має детально визначати етапи з моменту призначення до моменту звільнення або виходу на пенсію Голови та членів ВОФК від впливу органів, які в подальшому можуть стати об'єктом перевірок. Наголошується на наданні членам ВОФК судового імунітету як гарантії від переслідування – це має стати результатом належного виконання ними своїх обов'язків.

Імунітет від судового переслідування – це одна з основних гарантій здійснення своїх обов'язків членами Рахункової палати. У багатьох країнах світу ВОФК прирівняні до суддівських органів та мають право на притягнення виявлених порушників до відповідальності. В Україні Рахункова палата такими повноваженнями не наділена, вона лише має право порушувати перед Верховною Радою України, Президентом України, а також органами виконавчої влади клопотання про притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у порушенні вимог чинного законодавства України, внаслідок чого завдано матеріальної шкоди державі. За результатами перевірок, здійснених Рахунковою палатою, компетентні органи не завжди приймають необхідні рішення, а це знижує ефективність і результативність фінансового контролю. Правоохоронні органи дуже слабо реагують на фінансові правопорушення, виявлені органом зовнішнього фінансового контролю (Рахунковою палатою), який є єдиним «незалежним органом спеціальної конституційної компетенції» [8]. На думку автора, буде доцільним надати членам Рахункової палати судовий імунітет та повноваження притягнення до відповідальності виявле-

них правопорушників або безпосереднє звернення до суду.

Закон України «Про Рахункову палату» не містить положень про притягнення до відповідальності членів Рахункової палати, окрім порушення законодавства про державну та іншу таємницю, а також за недостовірність результатів проведених ними перевірок і ревізій, що подаються до державних органів або оприлюднюються. На наш погляд, діапазон скоєння злочинів членами Рахункової палати набагато ширший, і це необхідно відобразити в законі.

Внутрішня структура Рахункової палати сприяє ефективній роботі всього органу. Реалізацію поставлених перед Рахунковою палатою завдань забезпечують департаменти з таких питань: бюджетної політики; використання коштів державного бюджету фінансовими та контролюючими органами; правового забезпечення; оборони і правоохоронної діяльності; АПК, природоохоронної діяльності та надзвичайних ситуацій; промисловості, виробничої інфраструктури та державної власності; науки й гуманітарної сфери; соціальної політики; державного боргу, міжнародної діяльності та фінансових установ; використання коштів державного бюджету в регіонах. Головні контролери – керівники департаментів у межах своєї компетенції самостійно вирішують усі питання організації діяльності закріпленими за департаментами напрямками та несуть повну відповідальність за результати своєї роботи перед Колегією Рахункової палати.

Сприяють здійсненню діяльності Рахункової палати забезпечувальні й функціональні управління, які виконують аналітичну, кадрову, інформаційну та інші види організаційної діяльності.

Одне із ключових місць у діяльності Рахункової палати займають її територіальні управління. З метою впорядкування взаємодії структурних підрозділів, регламентації роботи територіальних управлінь наказом Голови Рахункової палати від 15.03.2011 р. № 42 затверджено Положення про територіальні управління Рахункової палати. Цим же наказом за-



тверджено посадові інструкції головного і провідного спеціалістів із режимно-секретної роботи Рахункової палати, що визначають завдання, обов'язки, права й відповідальність зазначених спеціалістів, які повинні забезпечувати запровадження режиму секретності під час проведення всіх видів робіт, пов'язаних із секретною інформацією.

Сфера діяльності восьми територіальних управлінь, що функціонують нині, розповсюджена на 21 область України, Автономну Республіку Крим, а також м. Київ і м. Севастополь. Територіальне управління м. Києва, Київської, Черкаської та Чернігівської областей (у м. Києві), Львівської, Волинської, Рівненської та Тернопільської областей (у м. Львові), Дніпропетровської та Запорізької областей (у м. Дніпропетровську), Одеської, Миколаївської та Херсонської областей (у м. Одесі), Донецької та Луганської областей (у м. Донецьку), Харківської, Сумської та Полтавської областей (у м. Харкові), Автономної Республіки Крим та м. Севастополя (у м. Севастополі), Вінницької, Житомирської, Кіровоградської та Хмельницької областей (у м. Вінниці), Івано-Франківської, Закарпатської та Чернівецької областей (у м. Івано-Франківську) через недостатність фінансових ресурсів у звітному періоді перебуває на стадії організаційно-технічного створення.

Цілком виправданим є створення централізованих регіональних структур шляхом охоплення декількох областей, що сприятиме економії коштів і незалежності від органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Територіальні управління є структурними підрозділами Рахункової палати, діяльність яких здійснюється відповідно до плану роботи колегії й на підставі самостійного плану роботи. Позапланові завдання виконуються лише за дорученням керівництва Рахункової палати, що обумовлює незалежність його діяльності від стороннього впливу центральних і місцевих органів влади.

Основними формами діяльності територіального управління є здійснення

контрольно-аналітичних заходів як самостійно, з винесенням звітів за їх результатами на колегію, так і за завданнями департаментів, відповідальних за їхнє виконання. Спрямування, координація й контроль діяльності територіального управління щодо забезпечення виконання покладених на нього завдань і функціональних повноважень здійснює департамент із питань використання коштів державного бюджету в регіонах.

Законодавець відводить Рахунковій палаті важливе місце в системі фінансово-контрольної діяльності, однак її повноваження на місцевому рівні є досить обмеженими. Рахункова палата має право контролювати місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування лише в тому випадку, якщо вони отримують, перераховують, витрачають кошти державного бюджету або використовують чи здійснюють управління об'єктами права державної власності. Внаслідок цього масштаби діяльності територіальних управлінь є обмеженими, тому вони не можуть повною мірою запобігти бюджетним правопорушенням, що, у свою чергу, не сприяє оптимізації бюджетного процесу. Крім того, територіальними представництвами досі не здійснюється комплексний аналіз діяльності бюджетних установ, які утримуються за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів, та результатів проведених контрольних заходів, не приділяється увага вивченню факторів, що спричинили порушення, з метою надання ґрунтовних рекомендацій керівникам відповідних установ для недопущення порушень у майбутньому [9].

Підводячи підсумок про організаційно-правове забезпечення фінансово-контрольної діяльності Рахункової палати України, слід відмітити, що за 17 років функціонування вона досі не стала вищим органом фінансового контролю з відповідною структурою. У першу чергу потребує реформування законодавство про Рахункову палату, необхідно в Конституції України закріпити за нею статус



вищого органу фінансового контролю. Необхідно розробити закон про фінансовий контроль, що буде охоплювати всі органи державної влади, які мають повноваження в цій сфері, з метою виключення дублювання повноважень. Необхідно розширити профільний закон положеннями про відповідальність і механізм притягнення членів Рахункової палати до відповідальності, на практиці це сприятиме якіснішому виконанню службових обов'язків. Відповідальність має виступати стримуючим фактором, проте не повинна бути механізмом впливу з боку органів державної влади. Пропонується надати членам Рахункової палати судовий імунітет із метою захисту від переслідувань під час виконання своїх професійних завдань. Також нагальною є потреба в розробці на законодавчому рівні положень, які будуть регулювати співробітництво Рахункової палати з іншими органами державної влади та місцевого самоврядування, звернути увагу на повноваження територіальних управлінь.

Реформування організаційно-правового забезпечення діяльності Рахункової палати в подальшому повинне привести до того, що вона стане дієвим механізмом контролю за надходженням і витрачанням коштів державного бюджету України, яке призведе до покращення економічного стану держави та поліпшення умов життя громадян.

Ключові слова: фінансово-контрольна діяльність, Рахункова палата, територіальні управління, забезпечення діяльності.

Статтю присвячено розгляду організаційно-правового забезпечення фінансово-контрольної діяльності Рахункової палати України. Досліджується статус Рахункової палати, територіальних управлінь Рахункової палати, галузевих департаментів, управлінь функціонування й забезпечення. Формуються пропозиції щодо їх вдосконалення.

Статья посвящена рассмотрению организационно-правового обеспечения финансово-контрольной деятель-

ности Счетной палаты Украины. Исследуется статус Счетной палаты, территориальных управлений Счетной палаты, отраслевых департаментов, управлений функционирования и обеспечения. Формируются предложения по их совершенствованию.

The article is devoted to the organizational and legal support financial control function of the Accounting Chamber of Ukraine. The status of the Accounting Chamber, the territorial offices of the Accounting Chamber, branch departments, operation and maintenance departments are research. Generated proposals for their improvement.

Література

1. Гавдьо Ю. Щодо правового статусу Рахункової палати України з урахуванням зарубіжного досвіду // Юридичний радник. – 2005. – № 6 (8). – С. 53.

2. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26 січня 1993 р. № 2939-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 110.

3. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

4. Про Рахункову палату : Закон України від 11 липня 1996 р. № 315/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 43. – Ст. 212.

5. Магнута Р. Рахункова палата не є політичним органом і діє в рамках права контролю за коштами Держбюджету / Р. Магнута // Голос України. – 2013. – № 73. – С. 6–7.

6. Лімська декларація керівних принципів аудиту державних фінансів // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/140217?catid=32836>.

7. Мексиканська декларація незалежності // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/140217?catid=32836>.

8. Петренко П. «Чорні дірки» у державних фінансах // Персонал. – 2007. – № 3. – С. 13.

9. Шевченко В.В. Удосконалення організації діяльності Рахункової палати України на регіональному рівні // Торгівля і ринок України. – 2013. – Вип. 35. – С. 284.

