



С.П. Паньків*

РАХУНКОВА ПАЛАТА УКРАЇНИ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

В останні роки особливо важливою є тема правового регулювання статусу вищих контрольно-фінансових органів. В Україні фінансовий контроль здійснюється багатьма органами. Можна говорити про те, що загальнодержавна програма контролю перебуває на стадії формування, хоча це не вказує на створення нових контролюючих структур, в більшості, вдосконалюється структура діючих органів, уточнюється їх місце у цій системі. Особливе місце серед контролюючих органів належить Рахунковій палаті, яка є єдиним спеціалізованим органом фінансового контролю, про який йдеться у Конституції України. Більшість із контролюючих органів належать до органів виконавчої влади, окрім Рахункової палати, яка підзвітна тільки Верховній Раді України. Тому питання правового статусу Рахункової палати, її місця в системі органів фінансового контролю, повноваження постійно знаходяться в полі зору як вчених, так і практиків.

Рахункова палата є органом публічного фінансового контролю з боку суспільства (платників податків) за законністю, ефективністю та доцільністю використання коштів Державного бюджету.

У стосунках з іншими державними органами Рахункова палата будує свою діяльність на засадах організаційної та функціональної незалежності, в межах передбачених Конституцією України та чинним законодавством. У процесі виконання завдань, функцій та повноважень, покладених на Рахункову палату чинним законодавством, вона взаємодіє з державними органами, установами та об'єктами контролю. Закон передбачає, що повноваження Рахункової палати України поширюються на Верховну Раду України, органи виконавчої влади, в тому числі її апарати, Національний банк України, Фонд державного майна та інші державні органи і установи, створені згідно з законодавством.

Відповідно до ст. 1 Міжнародної Лімської Декларації 1977 року "організація контролю є основним елементом управління суспільними фінансовими коштами, тому що таке управління тягне за собою відповідальність перед суспільством". Відповідно до положень Лімської декларації, контроль — не самоціль, а невід'ємна частина загальнодержавної системи регулювання суспільних відносин, яка покликана встановлювати допущені відхилення від прийнятих стандартів і порушення законності, ефективності і економії витрачання матеріальних ресурсів на ранній стадії, щоб мати можливість вжити відповідних запобіжних заходів, а в необхідних випадках — притягнути винних до відповідальності, стягнути заподіяну державі шкоду та розробити і здійснити заходи, направлені на запобігання і виникнення таких порушень в майбутньому"¹.

Названим міжнародним стандартам у нашій державі відповідає єдиний орган — Рахункова палата. Таким чином, Рахункова палата, по-перше, єдиний незалежний конституційний орган, який від імені Верховної Ради здійснює фінансовий контроль суспільства (платників податків) за законним, ефективним та доцільним витрачанням коштів державного бюджету; по — друге, Рахункова палата — єдиний орган такого контролю в державі, який відповідає усім міжнародним стандартам.

Дбаючи про міжнародний авторитет України, Рахункова палата стала членом міжнародної організації вищих контрольних установ (INTOSAI) та членом європейської організації вищих

© Паньків С.П., 2005

* помічник-консультант народного депутата України

¹ VIII Міжнародна конференція по боротьбі з корупцією. Ліма, Перу, 7-11 вересня 1997 року // http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=998_090&p=1120719391939580



органів фінансового контролю (EUROSАI). Зазначені міжнародні організації є автономними, незалежними і позаполітизованими організаціями, які засновані, як постійні установи, з метою сприяння обмінові думок і досвіду між вищими державними контрольними установами. Участь у INTOSAI та в усіх її органах і напрямках роботи відкрита для вищих контрольних установ усіх країн, які є членами Організації Об'єднаних Націй. Під вищими контрольними установами маються на увазі такі державні установи, які незалежно від того, яким чином вони засновані, створені чи організовані, здійснюють на підставі закону найвищу контрольну функцію у державі. Рахункова палата, зважаючи на її особливий статус, була успішно прийнята до цих організацій. Як і в попередні роки, діяльність Рахункової палати в частині міжнародного співробітництва спрямовувалась на поглиблення двохсторонніх відносин з Вищими контрольними органами інших держав, діяльність і досвід роботи яких становить інтерес для нашої інституції. Зокрема, за результатами закордонних відряджень до Угорської Республіки, Республіки Польщі, Республіки Білорусь і Китайської Народної Республіки, розпочався процес запровадження в діяльність Рахункової палати елементів аудиту ефективності використання бюджетних коштів, підходів щодо системи навчання і підвищення кваліфікації кадрів, нових технологій навчання, аудиту інформаційних технологій. Відповідно до кола визначених суспільних інтересів і напрямів діяльності підписано двохсторонні угоди про співробітництво з Угорською Республікою, Республікою Корея і Китайською Народною Республікою². Накопичено певний досвід конструктивного співробітництва з Рахунковими палатами Росії, США та ін. Предметом спільної зацікавленості є такі питання як методика контрольної-ревізійної роботи та практика взаємодії контрольних органів з парламентами своїх країн; проблеми взаємодії внутрішнього і зовнішнього контролю; організація ефективного контролю за пріоритетними напрямками видатків державних коштів.

Важливим етапом у забезпеченні співробітництва в рамках INTOSAI стала участь делегації Рахункової палати на чолі із Головою В.К. Симоненком у роботі XVIII Конгресу INTOSAI, що пройшов у Будапешті, який зібрав представників з понад 170 країн світу. Характерною ознакою діяльності Рахункової палати у 2004 році є започаткування абсолютно нового напрямку роботи на двохсторонньому і багатосторонньому рівнях. Це стосується проведення паралельних перевірок за взаємоузгодженими напрямами з Вищими контрольними органами країн Центральної та Східної Європи. Рахунковою палатою та Вищими контрольними органами іноземних держав визначено коло спільних проблем, що потребують фінансового контролю в багатьох сферах соціально-економічного розвитку³.

Рахункова палата в Україні є важливою і необхідною ланкою в системі органів фінансового контролю. Оскільки за весь період своєї діяльності вона (Рахункова палата) виявила багато випадків нецільового використання бюджетних коштів, чим принесла великий позитив як державі, так і українському суспільству в цілому. Об'єктами її перевірок є широке коло державних органів.

Завдяки зусиллям Рахункової палати була створена досить міцна основа розвитку публічного незалежного органу фінансового контролю з новою ідеологією підходів до проблеми контролю використання державних фінансів та державної власності.

І справді, перевірки Рахункової палати констатують велику кількість системних порушень у бюджетній сфері, відсутність єдиної бюджетної податкової та фінансової політики в країні. Однак, труднощі і проблеми, які виникали в минулому у зв'язку із постійною боротьбою між Президентом України та Верховною Радою України щодо правового статусу Рахункової палати та негативно впливали на її діяльність, що знайшло своє відображення в теоретичних дискусіях.

² Звіт Рахункової палати України за 2004 рік. — К., 2005. — С. 106.

³ Там само.



Більшість науковців та практиків з метою підвищення ефективності та результативності діяльності Рахункової палати головний акцент роблять на наділенні її “каральними” повноваженнями. Аналогічної думки дотримується і Голова Рахункової палати В. Симоненко, який зазначає, що “для підвищення результативності діяльності Рахункової палати необхідно... певною мірою вирішити проблему забезпечення відповідного реагування з боку керівництва об’єктів перевірок на її офіційні документи, стосовно виправлення виявлених недоліків, своєчасного вжиття необхідних заходів щодо їх усунення і недопущення в майбутньому”⁴.

Як зазначав Монтеск’є “...для того, щоб унеможливити зловживання владою, необхідний суспільний лад, у якому влада стримує владу”.

Саме, Рахункова палата є тим органом, який може самостійно і незалежно здійснювати фінансовий контроль. Але для цього необхідно внести зміни до ст. 98 Конституції України щодо місця і ролі Рахункової палати України у системі державного фінансового контролю.

Механізм створення такої системи — це передусім досвід багатовікової роботи органів контролю в країнах Європи, реалізація положень Декларації керівних принципів фінансового контролю, що була прийнята в жовтні 1977 року на IX Конгресі INTOSAI⁵. Саме вона стала основою для написання законів багатьох іноземних держав щодо вищого органу фінансового контролю. Тому для України їх досвід теж є дуже корисним і важливим.

Варто зазначити, що чинне законодавство, яке регулює діяльність Рахункової палати, потребує суттєвого вдосконалення. Її правовий статус визначений нечітко та досить схематично. В ряді випадків норми законодавства, що мають регламентувати діяльність Рахункової палати, носять декларативний характер. Недостатньо врегульовані питання координації та співпраці цього органу з Державною контрольно-ревізійною службою, Державним казначейством України та іншими фінансовими структурами нашої держави. Необхідних змін потребує і Закон України “Про Рахункову палату”. А саме, необхідно узаконити назву контрольного органу “Рахункова палата України”, а не просто “Рахункова палата”. Більше того, Рахункова палата України як вищий орган фінансового контролю має здійснювати контроль як за доходами, так і за видатками Державного бюджету України.

Слід припинити дискусію, який орган повинен бути вищим органом фінансового контролю в Україні: зазначаючи, що даним органом повинно бути Міністерство фінансів України чи Рахункова палата. Рахункова палата є незалежним органом фінансового контролю, який відповідно до Закону України “Про Рахункову палату” підзвітний Верховній Раді України. Тому саме їй необхідно надати статус вищого органу фінансового контролю.

Згідно з міжнародними стандартами, контрольні повноваження вищого органу контролю державних фінансів мають бути визначені в Конституції, а інші нормативні положення встановлені в окремому законі. Тільки за наявності такої системи можна розраховувати на успіх у розв’язанні проблем боротьби з фінансовими зловживаннями, посилити відповідальність посадових осіб за порушення принципів управління державними фінансовими ресурсами, відшкодувати збитки, нанесені державі їх неправомірними діями тощо.

У відповідності до ст. 98 Закону України від 08.12.2004 р. № 2222-IV “Про внесення змін до Конституції України” ст. 98 визначає: “Контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням здійснює Рахункова палата”. Цим Рахункова палата України ставиться в один ряд з практично усіма вищими

⁴ Гриценко О. Сутність і призначення Рахункової палати: проблемні питання // Право України. — 2004. — № 10. — С. 106.

⁵ Верховна Рада України. Рахункова палата. Інституційний розвиток Рахункової палати в системі вимог міжнародних та європейських стандартів. Збірник матеріалів круглого столу у Верховній Раді України. — К., 2003. — С. 8.



контрольними органами, що входять до Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI). Із введенням в дію змін до Конституції потрібно буде внести доповнення, в якому необхідно передбачити, що Рахункова палата є вищим органом фінансового контролю України, яка здійснює незалежний зовнішній контроль за усіма надходженнями та видатками Державного бюджету України, використанням державного майна тощо.

У новій редакції Закону України “Про Рахункову палату” необхідно передбачити такі поняття як зовнішній (парламентський) та внутрішній фінансовий контроль, адже в демократичних державах функціонує фінансовий контроль у двох формах: зовнішній парламентський контроль та внутрішній — тобто урядовий. Вони мають різну правову природу, однак складають єдину систему. Виходячи з рекомендацій Лімської Декларації — зовнішній контроль виявляє матеріальне визначення механізму здійснення конституційного права громадськості, контролює за використанням державних коштів урядом. Внутрішній фінансовий контроль здійснюється урядом для оперативного нагляду за виконанням тих чи інших повноважень. Таким чином, виходячи із положень Конституції, зовнішній фінансовий контроль повинен займати центральне місце в ієрархії органів фінансового контролю держави, однак не в адміністративному, а координаційному плані⁶. Рахункова палата повинна мати статус вищого органу фінансового контролю в державі, оскільки лише вона за своїм конституційним статусом може здійснювати незалежний зовнішній фінансовий контроль, який за своєю суттю є парламентським, тобто представницьким, від імені всього народу. А органи виконавчої влади — належатимуть до органів, що здійснюватимуть внутрішній фінансовий контроль, оскільки саме вони, відповідно до законодавства України, забезпечують використання коштів Державного бюджету України.

Законом України “Про Рахункову палату” на жаль не передбачена співпраця Рахункової палати із іншими органами фінансового контролю в Україні. Сьогодні, фактично, функції Рахункової палати зведені до аналізу управління використанням бюджетних коштів та інформування про його результати Верховної Ради України та інших органів державної влади. Закон “Про Рахункову палату” передбачає обов’язок Рахункової палати у разі виявлення в процесі перевірок і ревізій привласнення грошових або матеріальних ресурсів, а також виявлення фактів корупції та інших зловживань негайно передати матеріали перевірок або ревізій до правоохоронних органів та повідомити про це Верховну Раду України (ст. 29)⁷. Проте закон не визначає, яким саме актом має здійснюватися це повідомлення. Дане питання регулюється Регламентом Рахункової палати, який передбачає, що “Верховна Рада України повідомляється шляхом надіслання їй листа-інформації, який готується на підставі звіту за результатами проведеного контрольного заходу з метою інформування для відповідного реагування та вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень і притягнення до відповідальності винних посадових осіб”⁸. Склалася практика, що разом з листом-інформацією, за підписом Голови Рахункової палати, іноді надсилається і звіт про результати контрольних заходів, затверджений постановою Колегії, процедура надіслання якого взагалі не передбачена, ані Законом, ані Регламентом⁹.

Проблематичним сьогодні є і те, що конкретні заходи, спрямовані на усунення виявлених Рахунковою палатою порушень бюджетного процесу, здійснювалися дуже рідко. Насамперед це стосується виконавчої влади, яка найчастіше просто ігнорує постанови та висновки Рахункової

⁶ Верховна Рада України. Рахункова палата. Інституційний розвиток Рахункової палати в системі вимог міжнародних та європейський стандартів. Збірник матеріалів круглого столу у Верховній Раді України. — К., 2003. — С. 19-20.

⁷ Про Рахункову палату: Закон України від 11.07.1996 р. // ВВР. — 1996. — № 43. — С. 212.

⁸ Регламент Рахункової палати: наказ Голови Рахункової палати від 19.07.2002р. №58 // <http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/index.jsp>.

⁹ *Погосян Н.Д.* Правовий статус вищих органів фінансового контролю (ВОФК) Великобританії, Франції, Німеччини та Польщі // Государство и право. — 1998. — № 2. — С. 103-111.



палати, що направляються органам державної влади, підприємствам, установам та організаціям. Отже виникає ситуація, коли Рахункова палата здійснює наглядові функції, а результати її діяльності не реалізуються¹⁰. З метою виправлення такої ситуації Президент України у вересні 2000 року видав Указ “Про заходи щодо підвищення ефективності контролю за використанням бюджетних коштів”¹¹, в якому передбачається створення дієвого механізму реагування виконавчою владою на виявлені Рахунковою палатою порушення. У звіті Рахункової палати за 2004 рік зазначено, що впродовж звітного року Рахунковою палатою значно посилено та поглиблено роботу з регулярного простежування заходів реагування на інформації та Висновки Колегії Рахункової палати керівництвом Кабінету Міністрів України, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, об’єктів, що перевірялися. Така діяльність стала невід’ємною часткою певного циклу проведення кожного контрольного та контрольного-аналітичного заходу. Зауваження, рекомендації та пропозиції Рахункової палати за матеріалами висновків щодо виконання бюджетів та експертизи проекту закону про державний бюджет враховувалися Верховною Радою України та Урядом при прийнятті рішень щодо поліпшення стану виконання державного бюджету і бюджетного процесу в цілому. У звітному періоді Рахункова палата активніше співпрацювала з комітетами Верховної Ради України. Представники Рахункової палати брали участь у парламентських слуханнях, запрошувалися на засідання комітетів, тимчасових слідчих комісій, “круглих столів” тощо. Але такі форми співпраці є лише ініціативою Рахункової палати і не законодавчими нормами.

Як ми уже зазначали, Рахункова палата України, для того щоб стати вищим органом фінансового контролю, повинна бути незалежною від інших органів. Незалежність вищих органів фінансового контролю є основною умовою здійснення ефективного фінансового контролю. Достатня незалежність органів фінансового контролю повинна бути закріплена на правовому полі. Однак, абсолютна незалежність державних органів практично неможлива, так як вони є частиною державного механізму в цілому, то вищому органу відповідним чином повинна бути надана гарантія хоча б функціональної і організаційної незалежності, необхідної для виконання покладених на нього завдань¹².

Сьогодні її можна вважати незалежною, однак у тексті Закону України зазначено про її підпорядкованість Верховній Раді України. Ми погоджуємося із думкою деяких українських науковців щодо того, що Рахункову палату не можна вважати залежною від Верховної Ради України. Оскільки Рахункова палата підзвітна і підпорядкована Верховній Раді України тільки з питань, які стосуються використання коштів Державного бюджету України, здійснення перевірок та ревізій. Фінансування Рахункової палати проводиться з Державного бюджету України, до цього процесу Верховна Рада України не має відношення, як і не має впливу на посадових осіб Рахункової палати, оскільки відповідно до ст. 37 Закону України “Про Рахункову палату”, посадові особи Рахункової палати (Голова, Перший заступник тощо) можуть бути достроково звільнені з посади тільки з підстав, передбачених даною статтею, на відміну від органів виконавчої влади.

Особливістю даних відносин є те, що з одного боку Верховна Рада України має реальну владу щодо запровадження змін у бюджетний процес, а Рахункова палата має повноваження на його поглиблене вивчення, незалежні висновки за результатами проведеного аудиту. Проте слід

¹⁰ Верховна Рада України. Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України: Досвід і проблеми // Матеріали круглого столу у Верховній Раді України. — К., 2004. — С. 27.

¹¹ Про заходи щодо підвищення ефективності контролю за використанням бюджетних коштів: Указ Президента України від 19.09.2000 р. // Офіційний вісник України. — 2000. — № 38. — С. 16.

¹² Правовое регулирование государственного финансового контроля в зарубежных странах: Аналитический обзор и сборник нормативных документов / Сост.: С.О. Шохин, В.И. Шлейников. — М., 1998. — С. 136.



зазначити, що на сьогоднішній день недоліком у взаємодії Верховної Ради України та Рахункової палати є їх односторонній характер. Тобто в Україні законодавчо не врегульовані процеси реагування Верховної Ради України на відповідні висновки та пропозиції Рахункової палати. Тому відсутність чіткого закріплення в Законі України “Про Рахункову палату” положення про незалежність Рахункової палати України може призвести до послаблення її позицій відносно інших державних органів, що негативно відобразиться на достовірності результатів контролю.

В більшості країн світу, вищі органи фінансового контролю є незалежними, а не органами парламентів, чи інших органів. Так, Конституція Італійської Республіки визначає, що незалежність Рахункової палати і її членів від Уряду забезпечується законом (ч. 3 ст. 100)¹³. У Конституції Іспанії підкреслено, що члени Рахункової палати мають ту ж незалежність і ту ж незмінність і на них розповсюджуються ті ж умови про несумісність посад, що і на суддів (ч. 3 ст. 136)¹⁴. Закон про Федеральну Рахункову палату Німеччини проголошує її верховним федеральним органом, який як незалежний орган фінансового контролю підпорядкований лише закону (ст. 1)¹⁵.

Отже, найближчим часом, в Україні має бути прийнята нова редакція Закону України “Про Рахункову палату”, яка врахує всі передбачені принципи Лімської Декларації, а Рахункова палата отримає статус вищого органу фінансового контролю, здійснюватиме контроль як за доходами, так і за видатками Державного бюджету України.



¹³ Там само. — С. 151.

¹⁴ Там само. — С. 168.

¹⁵ Там само. — С. 113.