



ДВНЗ
«Українська академія банківської справи
Національного Банку України»

Препринт серії № UABS DPD/2014/023

Стогова О.В.
студентка групи ЗМП-21

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ РАХУНКОВОЇ
ПАЛАТИ**

ВСТУП

Постановка проблеми. Важливим чинником стабілізації політичної та економічної ситуації у нашій державі на сучасному етапі є законне та ефективне використання бюджетних коштів, що вимагає дієвого контролю за даним процесом. Саме цим було викликане створення Рахункової палати з наділенням її відповідними контрольними повноваженнями. Останнім часом і в сфері державного управління, і в науці велика увага приділяється проблемі ефективності та результативності діяльності Рахункової палати, активно досліджуються її взаємовідносини із виконавчою гілкою влади. Проте, єдиних концептуальних підходів щодо розуміння вирішення даної проблеми не вироблено. Цьому в значній мірі сприяє наявність протиріч і прогалин у діючому законодавстві України, яке регулює функціонування даного органу.

Актуальність теми дослідження. Норми Закону України “Про Рахункову палату” не створюють відповідного підґрунтя для реалізації завдань і функцій, покладених на Рахункову палату. Як наслідок, доводиться констатувати, що за багатьма аспектами існуючий організаційно-правовий механізм здійснення контролю за використанням коштів державного бюджету не є оптимальним, що негативно впливає на формування державної політики, на діяльність самої Рахункової палати та головне, на суспільні відносини. Актуалізує зазначену проблему внесення змін до статі 98 Конституції України 19 вересня 2013 року. Актуальність теми дослідження обумовлюється також недостатнім ступенем її наукової розробки у національному адміністративному праві.

Розробленість теми дослідження. До проблеми функціонування Рахункової палати зверталися вітчизняні вчені, зокрема, Ю. Г. Барабаш, О. І. Гриценко, І. К. Залюбовська, О. А. Кузьменко, О. В. Мельник, Л. А. Савченко, Н. В. Сидорова, І. П. Устинова, М. В. Харенко, В. С. Шестак.

У зарубіжній, особливо західноєвропейській правовій науці, протягом останніх десятиріч проблема функціонування органів, подібних за своїм функціональним призначенням до Рахункової палати в Україні активно досліджувалася як на концептуальному рівні, так і на рівні конкретно-правового аналізу. У країнах Європи накопичений теоретичний досвід та практика законодавчого регулювання діяльності подібних органів та застосування відповідного законодавства. Недостатній рівень розробленості відповідної проблеми у вітчизняній науці, певна односторонність в її дослідженнях за кордоном та зміни до Конституції щодо діяльності Рахункової палати у вересні 2013 року стали вирішальними факторами у виборі теми дипломного дослідження.

Сформульовані у дисертації методологія дослідження, теоретичні висновки та практичні рекомендації ґрунтуються на роботах вітчизняних і зарубіжних вчених, зокрема: В. Б. Авер'янова, С. С. Алексєєва, О. Ф. Андрійко, В. В. Андріюка, Г. В. Агаманчука, В. Д. Бакуменка, Д. М. Бахраха, І. Л. Бачило, Ю. П. Бітяка, А. Б. Венгерова, Н. А. Волкова, П. Б. Евграфова, К. Кернса, Ю. М. Козлова, О. Д. Крупчана, О. Е. Кутафіна, Б. М. Лазарева, О. Є. Луньова, Ю

.О. Любовича, О .А. Машкова, В. П. Нагребельного, Н. Р. Нижник, Г. І. Петрова, В. Ф. Погорілка, Т. Сааті, В. К. Симоненка, Ю. Н. Старилова, М. С. Студенікіної, Ю. М. Тихомирова, Б .Н. Топорніна, Ф. Д. Фіночка, В. В. Цвітова, М. В. Цвіка, В. М. Шаповала, Ю. С. Шемшученка та інших.

Метою дослідження є вирішення теоретичних та науково-практичних питань, що пов'язані з вивченням, аналізом та удосконаленням організаційно-правового забезпечення діяльності Рахункової палати, яке б гарантувало законне та ефективне надходження і використання коштів державного бюджету України; здійснення комплексного системного аналізу положень як національного, так і зарубіжного законодавства, теоретичних і практичних розробок із зазначених проблем.

Мета дослідження конкретизується через наступні **завдання**:

- дослідити історію становлення та визначити правову природу Рахункової палати;
- визначити і розкрити принципи організації та діяльності Рахункової палати та гарантії їх реалізації;
- дослідити співвідношення функцій і повноважень Рахункової палати;
- проаналізувати внутрішню структуру Рахункової палати, встановити її відповідність функціям; розробити пропозиції щодо удосконалення правового регулювання структури та функцій Рахункової палати;
- виявити тенденції розвитку системи органів Рахункової палати та визначити основні шляхи удосконалення правового регулювання її створення та функціонування;
- сформулювати критерії ефективності діяльності Рахункової палати та засоби її підвищення;
- дослідити досвід зарубіжних країн з питань організації та діяльності органів, подібних за своїм функціональним призначенням до Рахункової палати, та розробити пропозиції щодо можливості його використання в організації та діяльності Рахункової палати в Україні,
- проаналізувати виконання норм і стандартів щодо охорони праці та безпеки в надзвичайних ситуаціях в аудиторській фірмі.

Об'єктом дипломного дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі розвитку організаційної системи, реалізації функцій та повноважень Рахункової палати, спрямованих на забезпечення законного та ефективного надходження і використання коштів державного бюджету України.

Предметом дипломного дослідження є теоретичні та організаційно-правові засади діяльності Рахункової палати, законодавство України та зарубіжних країн з питань організації та діяльності органів, подібних за своїм функціональним призначенням до Рахункової палати в Україні.

Методи дослідження. Наукове дослідження ґрунтується на комплексі загальних та спеціальних методів пізнання, що дозволило проаналізувати стан та визначити перспективи удосконалення організаційно-правового забезпечення діяльності Рахункової палати. У роботі широко використовувались: індуктивний та дедуктивний методи для узагальнення і

аналізу чинного законодавства та практики його застосування в діяльності Рахункової палати; порівняльно-правовий метод для аналізу національних нормативно-правових актів зарубіжних країн з питань організації та діяльності аналогічних Рахунковій палаті органів; історико-правовий метод для вивчення генези та еволюції правового регулювання контролю за використанням бюджетних коштів; методи аналогії, аналізу для визначення перспектив розвитку і удосконалення Рахункової палати; соціологічний, статистичний та інші методи для забезпечення вирішення поставлених наукових завдань дипломного дослідження.

Ступінь вирішення проблеми у дослідженні. Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що з урахуванням змін у законодавстві 2013 року вперше в національній науці адміністративного права проведене системне, комплексне дослідження організаційно-правового забезпечення діяльності Рахункової палати. Наукові положення, що найбільшою мірою розкривають новизну дослідження, зводяться до наступного:

1. Визначено правову природу Рахункової палати як конституційного органу державної влади, який не відноситься до жодної з закріплених Конституцією України гілок влади; доведено, що Рахункова палата здійснює контрольну функцію державного управління в сфері використання коштів державного бюджету, при цьому термін державне управління розуміється у широкому аспекті.

2. Дістали подальшого розвитку принципи організації та діяльності Рахункової палати; доведено, що вказані принципи є основоположними ідеями, закріпленими в Законі України "Про Рахункову палату", визначають особливий характер змісту та поширюються на всі етапи її діяльності, складають загальну систему та діють у взаємозв'язку.

3. Визначено гарантії реалізації кожного з принципів організації та діяльності Рахункової палати, розкрито їх зміст. Сформульовані пропозиції щодо їх законодавчого закріплення.

4. Розроблено класифікацію функцій Рахункової палати, запропоновано на законодавчому рівні закріпити за Рахунковою палатою здійснення консультативної, інформаційної, координаційної та функції прогнозування; обґрунтовується висновок, про необхідність поділу аналітично-експертної функції на аналітичну та експертну з відповідним їх правовим закріпленням.

5. Дістали подальшого розвитку положення щодо ефективності діяльності Рахункової палати: в якості критерію її оцінки запропоновано відповідність отриманого результату поставленим завданням і досягненню бажаного суспільно-корисного результату; останній вбачається в забезпеченні законного та ефективного використання коштів державного бюджету. Обґрунтовано доцільність розширення повноважень .

6. Запропоновано авторську концепцію функціонування структурних підрозділів Рахункової палати, сформульовані рекомендації щодо удосконалення внутрішньо-організаційних зв'язків між ними.

7. Дістали подальшого розвитку пропозиції щодо створення регіональних структур Рахункової палати; доведено, що в основу розвитку системи органів Рахункової палати має бути покладений принцип централізації.

Теоретичне і практичне значення одержаних результатів. Сформульовані в роботі концептуальні положення, висновки та практичні рекомендації сприятимуть більш глибокому розумінню сучасного стану організаційно-правового забезпечення діяльності Рахункової палати, ступеня його впливу на її ефективність; визначення напрямів розв'язання пов'язаних з цим теоретичних і практичних проблем.

Теоретичні положення і висновки, обґрунтовані в дипломній роботі, можуть бути використані безпосередньо у навчальному процесі при викладенні курсів навчальних дисциплін (“Адміністративне право”, “Фінансове право”), написанні підручників, подальших наукових розробок із цієї проблематики. Висновки і рекомендації щодо вдосконалення чинного законодавства можуть бути використані в нормотворчій діяльності, а також у правозастосовній діяльності при розгляді справ, пов'язаних із порушенням чинного законодавства щодо використання бюджетних коштів.

Структура та обсяг дослідження. Дипломна робота складається із вступу, чотирьох розділів, якими охоплюються дев'ять підрозділів, висновку, списку використаних джерел (174 найменування). Загальний обсяг дослідження складає 129 сторінок, з яких – 101 основний зміст.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми, ступінь її розробки, визначається мета і завдання роботи, її об'єкт та предмет, надано характеристику методологічних основ та теоретичної бази дослідження, наводяться дані про апробацію результатів роботи, її структуру і обсяг.

Перший розділ «Теоретико-правові основи організації і діяльності Рахункової палати» складається з двох підрозділів, у яких розкривається історія становлення та основні засади діяльності Рахункової палати.

У *підрозділі 1.1. «Розвиток правового статусу Рахункової палати»* детально розглядається історія становлення Рахункової палати в Україні та аналізується її правова природа. Автор порівнює чотири основні концепції щодо правової природи Рахункової палати, що склалися у вітчизняному адміністративному праві. 1) незалежний самостійний орган; 2) орган парламентського контролю (європейська модель); 3) орган контрольної влади; 4) орган квазіконтрольної влади. На основі аналізу та співставлень зроблено висновок, що Рахункова палата є органом фінансового контролю, що створюється Верховною радою із метою постійного контролю за надходженням та використанням бюджетних коштів.

У *підрозділі 1.2. «Принципи організації і діяльності Рахункової палати: гарантії їх реалізації»* розглядаються принципи організації і діяльності

Рахункової палати, аналізуються гарантії їх реалізації. Зазначається, що базовими для організації і діяльності Рахункової палати є принципи дієвості, цілеспрямованості і наукової обґрунтованості, безперервності, системності, прозорості, колегіальності і єдиноначальності, ієрархічності, диференціації функцій.

За напрямком дії принципи можна поділити на принципи організації і принципи діяльності. До принципів діяльності віднесемо принципи: законності, об'єктивності, незалежності, гласності, прозорості, дієвості, цілеспрямованості і наукової обґрунтованості, безперервності, системності. До принципів організації слід віднести принципи плановості, колегіальності і єдиноначальності, ієрархічності, диференціації функцій.

У підрозділі аналізується зміст кожного із зазначених принципів та гарантії його реалізації. Зроблено висновок, що гарантії (під якими будемо розуміти засоби, що забезпечують їх повну реалізацію) кожного з принципів Рахункової палати залишаються проблематичними.

Другий розділ «Основні напрями діяльності Рахункової палати» складається з двох підрозділів і присвячений дослідженню напрямів діяльності через систему органів, принципи їх побудови і функції Рахункової палати.

У підрозділі 2.1. «Система органів Рахункової палати та основні принципи її побудови» розглядається структура Рахункової палати, система органів, аналізується історія створення регіональних структур. Досліджуються принципи побудови системи органів Рахункової палати. Порівнюються системи органів і принципи їх побудови зарубіжних Вищих органів фінансового контролю, насамперед ВОФК ФРН, Великобританії, Франції, Грузії, Білорусі, Болгарії, Польщі, В'єтнаму, Китаю. Аналізується правовий статус Рахункової палати Автономної республіки Крим. Детально розглядається історія створення регіональних структур Рахункової палати. Досліджується організаційна будова, кількість регіональних структур, порядок їх формування, фінансування, звітності і розподілу функцій. Аналізується характер взаємовідносин між регіональними структурами та ВОФК. Робиться висновок про необхідність централізованої системи органів Рахункової палати в Україні, підтверджується доцільність створення регіональних структур, що не відповідають адміністративно-територіальним одиницям.

У підрозділі 2.2. «Функції і повноваження Рахункової палати» розглядається відповідність функцій і повноважень Рахункової палати. Аналізується проблема визначення функцій органів державної влади. Досліджується проблема класифікації функцій. Розглядається класифікації функцій за змістом діяльності, виділяються функції прогнозування, планування, організації, регулювання, керування, координації, обліку, аналізу інформації, контролю. Розглядається поділ функцій на основні, допоміжні і обслуговуючі. Аналізуються функції ВОФК зарубіжних країн, виділяється група країн, у яких ВОФК виконують не лише контрольну, але і аналітичну та експертну функції: Азербайджан, Грузія, Великобританія, Малайзія, Польща.

Робиться висновок про необхідність вдосконалення експертної та аналітичної функції Рахункової палати.

У третьому розділі **«Напрями удосконалення організації та діяльності Рахункової палати»** аналізуються проблеми функціонування Рахункової палати та розглядаються можливі шляхи їх вирішення. *Підрозділ 3.1. «Правове забезпечення внутрішньо-організаційних відносин Рахункової палати: проблема вдосконалення»* присвячений аналізу правового забезпечення внутрішньо-організаційних відносин Рахункової палати, визначенню основних проблем у цій сфері та основних напрямів їх подолання. Зазначається, що структура будь-якого органу має сприяти створенню необхідних умов для успішного вирішення його завдань, повинна охоплювати всі напрямки, які складають його діяльність. Аналізується типологізація організаційних структур, виділяється лінійний, функціональний та змішаний тип. На підставі аналізу внутрішньої структури Рахункової палати робиться висновок про змішаний тип організації. Автор робить висновок, що структура Рахункової палати має бути гнучкою і чутливою до змін і відповідати функціям. Для вдосконалення структури пропонується створити аналітично-прогностичний департамент Рахункової палати.

У підрозділі 3.2. *«Засоби підвищення ефективності організації та діяльності Рахункової палати»* розглядається проблема визначення критеріїв ефективності її діяльності, робиться висновок, що забезпечення реалізації мети і завдань Рахункової палати можливе через вдосконалення аналітичної роботи і наділення її функцією прогнозування. Функціонування Рахункової палати як аналітично-прогностичного органу вимагатиме приділення уваги здійсненню комплексу аналітично-інформаційних заходів, спрямованих на збір, вивчення, узагальнення та аналіз інформації про стан використання державних коштів на основі проведених контрольно-ревізійних та експертних заходів, розробці заходів по запобіганню порушенням та причинам їх виникнення. Проведення контрольно-ревізійної та експертної діяльності перетворюється на інструмент реалізації аналітичного та прогностичного напрямку діяльності.

Четвертий розділ «Охорона праці та безпека в надзвичайних ситуаціях» складається із трьох підрозділів і присвячений аналізу відповідності нормам законодавства із охорони праці і безпеки у надзвичайних ситуаціях на прикладі АФ ТОВ «Професіонал – СВ».

У підрозділі 4.1. *«Система управління охороною праці в організації»* аналізуються інструкції з охорони праці для різних категорій працівників, зроблено висновок про їх відповідність вимогам законодавства.

У підрозділі 4.2. *«Аналіз небезпечних і шкідливих факторів умов праці в організації»* досліджуються санітарно-гігієнічні умови праці, розглядаються основні вимоги щодо технічних характеристик будівлі, меблі, освітлення, опалення, вологості приміщення, робиться висновок про відповідність умов праці в АФ ТОВ «Професіонал - СВ» стандартам Гігієнічної класифікації праці.

У підрозділі 4.3. «Безпека в надзвичайних ситуаціях» розглядається розташування будівлі, аналізуються можливі чинники небезпеки. Визначено, що на підприємстві передбачено систему заходів щодо попередження виникнення пожежі та обмеження її поширення у приміщеннях.

У **висновках** підводяться загальні підсумки дослідження, сформульовано основні положення щодо вдосконалення організаційно - правового забезпечення діяльності Рахункової палати.

ВИСНОВКИ

1. На основі аналізу історії створення та правової природи Рахункової палати зроблено висновок, що Рахункова палата України є постійно діючим органом фінансового контролю, який утворюється Верховною Радою України.

2. Здійснений аналіз принципів організації та діяльності Рахункової палати і гарантій їх реалізації свідчить, що принципи законності, об'єктивності, незалежності, гласності, прозорості, дієвості, цілеспрямованості та наукової обґрунтованості, безперервності, системності, плановості, колегіальності і єдиноначальності, ієрархічності, диференціації функцій є основоположними і визначають особливий характер змісту та поширюються на всі етапи її діяльності, складають загальну систему та діють у взаємозв'язку. Особливість кожного принципу обумовлює диференційований підхід до визначення гарантій їх реалізації.

Аналіз забезпеченості зазначених принципів гарантіями, дозволяє зробити висновок, що більшість принципів Рахункової палати, зокрема, законності, об'єктивності, незалежності, гласності, прозорості, дієвості, цілеспрямованості та наукової обґрунтованості, системності, плановості не забезпечені гарантіями у повній мірі, що може спричинити їхню декларативність. Можна зробити висновок, що поруч із принципами Рахункової палати подальший розвиток у законодавстві мають отримати гарантії їх реалізації.

3. Базуючись на проведеному аналізі законодавства та загальних положеннях державно-правової теорії, функції Рахункової палати можна сформулювати як основні напрямки діяльності Рахункової палати, які розкривають і конкретизують її сутність та призначення, виникають і розвиваються відповідно до її мети і завдань, спрямовані на вирішення цих завдань, забезпечуються відповідними повноваженнями та правовими засобами.

Проведений аналіз дозволяє виділити у Рахункової палати наступні функції: планування, організації, координації, аналітичну, експертну, контрольно-ревізійну, консультативну, інформаційну. Основною функцією є контрольно-ревізійна функція. Експертна і аналітична функції, які є основою для здійснення контрольно-ревізійної, є допоміжними. Інформаційна, координаційна, організаційна та функція планування фактично забезпечують здійснення основних і допоміжних функцій, і є обслуговуючими. Наділення

Рахункової палати функцією прогнозування, а також удосконалення аналітичної, консультативної, інформаційної, координаційної та організаційної функцій має позитивно відобразитися на діяльності Рахункової палати.

4. Аналіз внутрішньої структури Рахункової палати та відповідності її функціям дозволив встановити, що основними принципами створення регіональних структур є централізація здійснення повноважень, прийняття рішень та фінансування. Основними функціями регіональних структур є контроль за витрачанням коштів державного бюджету розпорядниками нижчого рівня та надання інформації для подальшого узагальнення центральним апаратом Рахункової палати.

5. Критерієм ефективності організації і діяльності Рахункової палати визначено забезпечення реалізації її мети і завдань, що стає можливим через вдосконалення її аналітичної роботи і наділення функцією прогнозування. Виявлено тенденції розвитку системи органів Рахункової палати та визначено основні шляхи удосконалення правового регулювання, зроблено висновок, що удосконалення організаційно-правового забезпечення розвитку аналітичної і функції прогнозування Рахункової палати є засобом підвищення ефективності її діяльності, оскільки в Україні назріла нагальна потреба в проведенні якісного аналізу та прогнозування надходження і використання бюджетних коштів.

6. Проведений аналіз стану охорони праці та безпеки у надзвичайних ситуаціях в обраній аудиторській фірмі дозволяє зробити висновок про відповідність вимогам законодавства з охорони праці та безпеки у надзвичайних ситуаціях.

Список опублікованих автором праць за темою дипломної роботи:

Основні результати дипломного дослідження викладені автором у науковій публікації: Стогова О.В. Розвиток правового статусу Рахункової палати // Стратегія розвитку України в умовах глобальної інтеграції. Матеріали VII міжнародної науково-практичної конференції. Сімферополь-Ялта, 2013. - 164 с., С. 72-75.

Анотація

Стогова О.В. Організаційно-правове забезпечення діяльності Рахункової палати.

Державний вищий навчальний заклад «Українська академія банківської справи Національного банку України», м. Суми, 2014 рік.

Дипломна (магістерська) робота присвячена дослідженню організаційно-правового забезпечення діяльності Рахункової палати. Автором визначено правову природу Рахункової палати. Проведено комплексний аналіз принципів організації та діяльності Рахункової палати, визначено і розкрито гарантії їх реалізації. Досліджено співвідношення функцій і повноважень Рахункової палати на предмет їх відповідності. Визначено ступінь впливу організаційно-правового забезпечення діяльності Рахункової палати на її ефективність. Проаналізовано внутрішню структуру Рахункової палати, встановлено її відповідність функціям, розроблено пропозиції щодо удосконалення правового регулювання структури та функцій Рахункової палати. Виявлено тенденції розвитку системи органів Рахункової палати та визначено основні шляхи удосконалення правового регулювання її функціонування. Досліджено досвід зарубіжних країн з питань організації та діяльності органів, подібних за своїм функціональним призначенням до Рахункової палати в Україні.

Ключові слова: Рахункова палата, організаційно-правове забезпечення, ефективність діяльності, принципи, функції, повноваження.

Аннотація

Стогова О.В. Организационно-правовое обеспечение деятельности Счетной палаты.

Государственное высшее учебное заведение «Украинская академия банковского дела», г. Сумы, 2014 год.

Дипломная (магистерская) работа посвящена исследованию организационно-правового обеспечения деятельности Счетной палаты. Автором определена правовая природа Счетной палаты. Проведен комплексный анализ принципов организации и деятельности Счетной палаты, определены и раскрыты гарантии их реализации. Исследовано соотношение функций и полномочий Счетной палаты на предмет их соответствия. Определена степень влияния организационно-правового обеспечения деятельности Счетной палаты на ее эффективность. Проанализирована внутренняя структура Счетной палаты, определено ее соответствие функциям, разработаны предложения по усовершенствованию правового регулирования структуры и функций Счетной палаты. Выявлены тенденции развития системы органов Счетной палаты и определены основные пути усовершенствования правового регулирования ее функционирования. Исследован опыт зарубежных стран по вопросам организации и деятельности органов, подобных по своему функциональному предназначению Счетной палате в Украине.

Ключевые слова: Счетная палата, организационно-правовое обеспечение, эффективность деятельности, принципы, функции, полномочия.

Summary

Stogova O.V. Organizational and legal support of the Accounting Chamber activity.

State Higher Educational Institution “Ukrainian Academy of Banking of the National bank of Ukraine”, Sumy, 2014.

The thesis is devoted to investigation of organizational and legal support of the Accounting Chamber activity. The author determined the legal origin of the Accounting Chamber as constitutional public authority, which is not related to any of assigned by Constitution branches of power and which performs the control function of state administration in the field of use of state budget funds. The complex analysis of principles of organization and activity of the Accounting Chamber is conducted; the guaranties of their realization are determined and revealed. The relation between functions and authorities of the Accounting Chamber for the purpose of compliance is investigated. The level of influence of legal and organizational support of the Accounting Chamber activity on its effectiveness is analyzed. The internal structure of the Accounting Chamber is analyzed; the proposals, regarding perfection of legal regulation of the Accounting Chamber functions and structure, are worked out. The tendencies of the development of the Accounting Chamber organs are revealed; the main ways of the perfection of legal regulation of its functioning are determined. The experience of other countries, regarding problems of organization and activity of organs, which are close to the Accounting Chamber by their assignment, is investigated.

Key words: Accounting Chamber, effective activity, principles, functions, authorities, statements.