

ДЕРЖАВНИЙ АУДИТ ЯК КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ ІНСТИТУТ

Петро Добродумов,

канд. істор. наук,

доцент кафедри державно-правових дисциплін

Української академії банківської справи

У статті розглядаються питання дослідження ролі державного аудиту як одного з інструментів держави та суспільства у вирішенні складних завдань з розвитку економіки України з використанням усіх наявних ресурсів держави і суспільства.

Ключові слова: державний аудит, державний фінансовий контроль, вищий орган державного фінансового контролю, Рахункова палата

Постановка проблеми. В Лімській декларації керівних принципів фінансового контролю, прийнятій в жовтні 1977 р. на IX конгресі Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (ІНТОСАІ), зазначено, що організація державного фінансового контролю – це обов'язковий елемент управління, який тягне за собою відповідальність перед суспільством [1]. Тому контроль є не самоціллю, а невід'ємною частиною системи регулювання суспільними фінансовими ресурсами. Будучи обов'язковим елементом управління суспільними фінансовими ресурсами, він покликаний розкривати відхилення від прийнятих стандартів, виявляти порушення встановлених принципів, законності, забезпечувати ефективне витрачання фінансових ресурсів на якомога більш ранній стадії з тим, щоб давати можливість своєчасного прийняття коригуючих заходів.

В Лімській декларації особливо підкреслюється, що досягнення контрольних цілей необхідно для стабільності та подальшого розвитку держав з урахуванням постулатів, що лежать в основі ідеології Організації Об'єднаних Націй.

Ефективний, дієвий та незалежний фінансовий контроль як за виконавчою, так і за законодавчою владою, мета якого – забезпечення законності та ефективності використання державних ресурсів і власності, є невід'ємним елементом демократичної правової держави, оскільки як вірно визначив роль фінансів в сучасній державі К. Фогель: “Фінанси – це реальність Конституції, сила держави, її нерви” [2, с. 112]. Тому становлення і розвиток ефективної системи державного фінансового контролю як суспільної потреби вбачається актуальною теоретичною та практичною проблемою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Для вітчизняної правової науки розробка проблем державного фінансового контролю за виконанням бюджету на сучасному етапі є значною мірою новим науковим явищем. Спеціальних комплексних монографічних досліджень, присвячених даній проблематиці, поки що не проводилось. Проте фрагментарне висвітлення окремих питань конституційно-порівняльного аналізу статусу і діяльності органів державного фінансового контролю в Україні та країнах Європи все ж має місце як в юридичних наукових публікаціях, так і в переважно економічних виданнях. У зв'язку з цим можна назвати докторські та кандидатські дисертації О.Ф. Андрійко, О.А.Кузьменко, В.І. Невідомого, Л.А. Савченко, статті цих та інших авторів, у яких фінансовий контроль розглядається як інститут фінансового права.

Разом з тим відчувається брак досліджень системно-узагальнюючого характеру, в яких би всебічно обговорювалися і вирішувалися проблеми діяльності органів державного фінансового контролю, формулювалися основи створення єдиної системи державного фінансового контролю. Подальшого дослідження потребує комплекс питань, пов'язаних з визначенням ролі та місця державного аудиту у вітчизняному державному управлінні, нормативно-правового та організаційно-економічного забезпечення його функціонування.

Мета дослідження полягає в тому, щоб на основі загальнотеоретичних положень юридичної науки і аналізу існуючої практики осмислити й обґрунтувати основні теоретичні положення, що визначають конституційно-правові засади державного аудиту, його зміст і призначення, а також визначити актуальні теоретичні і прикладні проблеми його функціонування.

Виклад основного матеріалу. Державний аудит в правовій демократичній державі відіграє надзвичайно важливу роль. Адже демократія як форма правління передбачає контроль з боку народу (як методами прямої демократії, так і опосередковано за допомогою обраних народом представників) не тільки за прийняттям рішень, а й за їх виконанням. Контроль є однією з інституційних форм такого політичного інституту сучасної представницької демократії, як доступ до альтернативних джерел інформації [3, с. 85]. Оскільки пряме наділення населення

контрольними функціями в сучасному великому соціумі є практично недосяжним, в умовах представницької поліархічної демократії та системи поділу влади такий контроль здійснюється обраним населенням представницьким органом, тобто парламентом (кажучи ширше – законодавчою владою). Контроль представницького органу влади за виконавчою владою передбачає не тільки фінансовий, але і політичний контроль, тобто за своїми завданнями значно ширше державного аудиту. Крім того, в розвиненій сучасній демократичній державі контроль не є винятковою функцією представницького органу, оскільки такий орган одночасно є законодавчим. Це обумовлює створення законодавчою владою для більш ефективного здійснення парламентського контролю спеціальних органів, що займаються державним аудитом.

Категоріальний апарат конституційного аудиту як нового наукового напрямку, що вивчає діяльність вищих державних органів фінансового контролю, вимагає чітко розділяти такі поняття як «державний аудит» і «державний контроль». Поняття «державний контроль» використовується для збірного опису будь-яких державних структур, органів і процедур, пов'язаних із здійсненням самоконтролю держави (перш за все, системи внутрішнього контролю органів виконавчої влади) [4].

Поняттям «державний аудит» описується все, що відноситься до системи зовнішнього, незалежного публічного контролю за діяльністю будь-яких органів держави. У нормальній практиці обидві ці сфери не протистоять одна одній, а, навпаки, тісно взаємодіють. Саме тому спочатку необхідно провести чіткий поділ інститутів і компетенції «державного контролю» та «державного аудиту» для того, щоб забезпечити загальне розуміння принципів і основ їхнього співіснування і співпраці.

Згідно міжнародно-визнаним принципам, державний аудит є обов'язковим елементом управління суспільними фінансами та іншими ресурсами, оскільки органи держави отримують право розпоряджатися національними ресурсами безпосередньо від суспільства. Звідси аудит розуміється як невід'ємна частина системи суспільного регулювання. Вищі органи державного аудиту повинні

володіти особливим конституційно-правовим статусом в системі органів державної влади; юридичними і фінансовими гарантіями незалежності діяльності; мати законодавчо закріплену роль у визначенні основ бюджетно-фінансової політики держави; діяти гласно, публічно, відкрито.

Справа в тому, що інформація, яку державні чиновники надають суспільству, потребує додаткової перевірки. Для цього у всьому світі створюються і діють сучасні органи державного аудиту, на які покладається завдання забезпечення суспільства незалежною і об'єктивною інформацією про витрачання суспільних коштів і ресурсів. Ця спеціальна структура здатна оцінити і перевірити діяльність органів виконавчої влади.

Якщо у нас створюється справжнє громадянське суспільство, то в державі немає, і не може бути зон, закритих для зовнішнього аудиту. Більше того, органи влади тоді самі розуміють, чому так важливо бути відкритими для зовнішнього контролю. Адже висновок зовнішнього аудитора – це ні що інше, як ефективний механізм легітимації соціально-економічних рішень держави, інструмент забезпечення реальної суспільної підтримки. І в цьому полягає найважливіша соціально-регулятивна роль інституту державного аудиту.

Крім того, розвинений зовнішній аудит є дієвим інструментом для зниження інформаційної асиметрії у відносинах громадянського суспільства і держави. І одночасно він сприяє підвищенню ефективності роботи державного апарату в цілому.

Відсутність зовнішнього контролю з боку суспільства за діяльністю виконавчої влади призводить до появи бюрократії, яка не думає про суспільний інтерес, приймає рішення і використовує закони, виходячи зі своєї власної вигоди. При перерозподілі багатьох наявних ресурсів, як правило, чиновники вибирають проекти, що приносять негайний і очевидний успіх в межах своєї легіслатури. Іншим соціально небезпечним злом, яке негативно впливає на ефективність державного управління та суттєво послаблює зацікавленість громадян у розвитку інститутів громадянського суспільства, є корупція.

Гарантоване Конституцією України право громадян брати участь в управлінні державними справами передбачає і право вимагати від виконавчої влади інформації про напрямки та ефективність використання суспільних коштів. Досвід сучасних розвинених країн показує, що відкритість, прозорість, підзвітність органів держави суспільству є для будь-якої діючої влади одним з ефективних способів одержання кредиту довіри громадян. З цієї точки зору інститут незалежного зовнішнього державного аудиту, забезпечує суспільство об'єктивною, надійною і доступною інформацією про діяльність органів держави, є одним із спеціальних механізмів забезпечення легітимності влади та підтвердження законності її дій. Фактично, саме інститут державного аудиту на новому рівні суспільного розвитку виконує функцію одного з найважливіших інструментів легітимації рішень органів державної влади, а значить – безпосередньо сприяє зміцненню стабільності політичних інститутів і суспільно-політичної ситуації в цілому.

Правильне функціонування інституту державного аудиту в кінцевому підсумку допомагає прискорити формування умов для розвитку людського капіталу, підвищує якість громадських зв'язків і сприяє формуванню широкого попиту на знання. Таким чином, інститут державного аудиту є одним з інструментів створення передумов для переходу до нового типу економіки і більш високого рівня суспільного розвитку.

В монографії Голови Рахункової палати Російської Федерації С.В. Степашина “Конституційний аудит” наводиться таке визначення поняття державний аудит: “Державний аудит – система зовнішнього, незалежного публічного аудиту діяльності органів державної влади з управління громадськими ресурсами (фінансовими, матеріальними, інтелектуальними) – є одним із сучасних інститутів соціального контролю, який виникає в умовах поширення ідей гуманізму та свободи як інституційний відгук на зміну уявлень людей про ієрархію взаємин між державою, суспільством і людиною” [5].

Інститут державного аудиту – це не тільки система незалежного зворотного зв'язку, яка дає державі і суспільству об'єктивну інформацію про реальний стан

справ, але, насамперед, інструмент еволюції економіки, який здатний ефективно впливати на процеси економічного розвитку в силу свого універсального характеру і особливого суспільного призначення.

Ефективно функціонуючий інститут державного аудиту є одним з інструментів, що забезпечують створення умов для переходу до інноваційної моделі економіки. Філософські основи і сама ідеологія державного аудиту повністю співзвучні інноваційному світогляду, в якому вищою цінністю вважається творча, вільна і соціально відповідальна людина. Механізм творчого саморозвитку людини може ефективно працювати лише в умовах свободи. Як зазначав лауреат Нобелівської премії з економіки Амартія Сен, під свободою потрібно розуміти не тільки гарантії прав людини і громадянина, але також свободу від злиднів і насильства, від убогості економічних можливостей і соціальних нестатків, від убогості структур, які обслуговують населення, а також від нетерпимості або від надмірної активності репресивних установ [6]. Як наочно підтвердив досвід останніх десятиліть, гарантії свободи не виникають самі по собі і не існують у безповітряному просторі. Для того щоб їх створювати, розвивати і підтримувати, потрібні, перш за все, сильні державні інститути, стабільна Конституція і ефективна правова система.

Для України повернення «сильної держави» є сьогодні одним з необхідних умов успішного соціально-економічного розвитку. Однак, говорячи про сильну державу, важливо робити акцент не на розширенні діапазону її функцій, а на підвищенні ефективності її роботи. При цьому критерії ефективності повинні розглядатися не в абстрактно-математичному плані, а з точки зору збереження людського потенціалу.

Розглядаючи питання про необхідність повернення сильної держави для забезпечення переходу до інноваційної моделі економіки, важливо враховувати соціально-психологічні аспекти цього процесу. В силу труднощів і протиріч періоду 90-х років, для значної маси населення сьогоденне посилення держави бачиться, головним чином, в контексті розширення її соціальних функцій – як можливість отримати, нарешті, справедливу «відплату» за перенесені страждання.

Але такі соціальні очікування підвищують ризик потрапляння держави в пастку патерналізму. А патерналістське суспільство прагне уникати інновацій, оскільки вони ведуть до порушення звичного порядку і сформованих традицій. В результаті виникає механізм «негативного відбору», який автоматично вибраковує все нове і всіх тих, хто здатний до інновацій, що призводить до скорочення ресурсних можливостей для переходу до економіки майбутнього. Тільки на базі правильного балансу традиції і «модерну» можна побудувати успішну траєкторію розвитку країни і зберегти свою національну ідентичність. Державний аудит відіграє дуже важливу роль у забезпеченні цього балансу.

На сьогоднішній день державний контроль в Україні здійснюють органи законодавчої, виконавчої влади, існує відомчий контроль. Таке розосередження державних контрольних функцій вимагає координації через створення чіткої системи органів державного фінансового контролю. Важлива роль при цьому повинна бути відведена розробці концепції державного фінансового контролю, здійснюваного незалежними державними органами, оскільки незалежні органи фінансового контролю є невід'ємним атрибутом демократичної держави – без них неможлива реалізація на практиці демократичного принципу поділу влади, саме з їх допомогою органи представницької влади і суспільство в цілому можуть здійснювати контроль за діяльністю виконавчої влади в бюджетно-фінансовій сфері.

Становлення державного аудиту в Україні відбувається тільки з середини 90-х років ХХ століття, коли згідно з Конституцією України і Законом України “Про Рахункову палату” було прийнято рішення про створення Рахункової палати. Необхідність створення ще одного органу державного контролю була спричинена відсутністю у Верховної Ради України механізму контролю за фінансово-економічною діяльністю органів виконавчої влади, оскільки всі державні контролюючі органи до створення Рахункової палати були підзвітними органам виконавчої влади. Таким чином, Рахункова палата посіла особливе місце в системі контролюючих органів держави, оскільки її діяльність не залежить від виконавчих органів влади і їм не підпорядкована.

Конституційна модель державного аудиту відображає основні особливості соціально-економічного і політичного устрою українського суспільства, які встановлюються і охороняються Основним законом країни. Вона базується на всій сукупності ідей, принципів та світоглядних основ української Конституції. Зокрема, Конституція України визначає основну мету створення Рахункової палати – контроль за використанням коштів Державного бюджету України (ст. 98 Конституції України). Закон про Рахункову палату встановлює принципи її діяльності: Рахункова палата здійснює контроль на засадах законності, плановості, об'єктивності, незалежності та гласності (ст. 3 Закону).

У розвинених країнах державний аудит працює в рутинному, штатному режимі і виконує функції своєрідного “монітора”, який досліджує задане поле, виявляє проблеми та інформує про отримані результати державу і суспільство. У суспільствах, які переживають трансформаційний перехід, еволюція державного аудиту йде тернистим шляхом, супроводжується неабиякими колізіями. Про це свідчить те, що з самого початку створення Рахункової палати ставлення до неї було неоднозначним. Так, Верховній Раді України довелось тричі долати вето Президента України на Закон України “Про Рахункову палату”, після цього Закон розглядався в Конституційному суді України, на підставі рішення якого були значно обмежені повноваження Рахункової палати, її завдання та функції. Так, наприклад, з кола питань, які контролює Рахункова палата, були вилучені такі напрямки, як контроль за виконанням доходної частини Державного бюджету України, контроль за використанням об'єктів права державної власності, грошової емісії, використання золотого запасу, тощо. З точки зору державного аудиту, це призвело, по суті, до порушення права громадян на участь в справах держави шляхом отримання достовірної інформації про законність та ефективність витрачання виконавчою владою державних фінансів.

Слабкість конституційно-правових основ регулювання державного фінансового контролю в нашій країні є сьогодні гальмуючим фактором його розвитку і взаємодії контрольних органів різних гілок влади. Рішення актуальних проблем конституційно-правового регулювання державного фінансового контролю

необхідно починати зі створення єдиної правової основи організації та функціонування його системи, чітких правових умов створення та діяльності контрольних органів на всіх рівнях. Для реалізації цих заходів виникає потреба в прийнятті закону “Про систему державного фінансового контролю в Україні”, проекти якого вже декілька років знаходяться у Верховній Раді України, усуненні протиріч і прогалин у чинному законодавстві з метою уточнення правового статусу органів державного фінансового контролю різних гілок влади та чіткого розмежування компетенції між ними.

З метою реалізації в українській правовій системі загальновизнаних міжнародних принципів фінансового контролю необхідно внесення відповідних змін і доповнень до Закону України “Про Рахункову палату”.

Адже принцип інституційної незалежності в абсолютній більшості країн світу проголошується в конституції країни. Згідно зі ст. 5 Декларації ІНТОСАІ, “існування вищого органу фінансового контролю і необхідна міра його незалежності мають бути закладені в конституції, деталі можуть бути визначені відповідними законами” [1]. Аналіз норм Лімської декларації та вітчизняних законодавчих актів доводить, що сьогодні Рахункова палата України не має тих повноважень, що дозволили б їй повною мірою виконувати функції, покладені на ВОКДФ. Статус Рахункової палати України як ВОКДФ до цих пір залишається не визначеним де-юре, адже ні Конституція, ні Закон України «Про Рахункову палату» не містить такої норми.

Висновки. Отже, можна виділити такі шляхи удосконалення діяльності Рахункової палати України: по-перше, провадження змін у правовому статусі Рахункової палати; по-друге, удосконалення чинної законодавчої бази; по-третє, надання пріоритету аналітичній діяльності Рахункової палати; по-четверте, використання позитивного світового досвіду і по-п’яте, надання Рахунковій палаті повноважень зі здійснення карних заходів щодо установ і організацій, які перевіряються.

Разом з тим хотілося б особливо зазначити, що тільки прийняттям законів і вдосконаленням законодавства з контролю проблему результативності і

підвищення ефективності державного фінансового контролю в сучасній Україні не вирішити. Для цього потрібно, щоб у країні панували також нормальні умови розвитку економіки, морально-етичні і духовні цінності, високий рівень культури та свідомості, законослухняність людей. Відомо, що за останні 20 років, в ході здійснення ринкових реформ, при ослабленні, а часом і повній відсутності державного регулювання господарських процесів і державного контролю в країні поряд з легально-офіційною ринковою економікою сформувалася також корупційно-тіньова економіка. В результаті економічної політики, заснованої на ліберально-монетаристських концепціях, одним з "досягнень" став бурхливий розвиток різноманітних видів корупційно-тіньової господарської діяльності, в яку так чи інакше залучені численні представники різних соціальних груп населення, включаючи і високопоставлених державних чиновників.

Література

1. *Лимская декларация руководящих принципов контроля* (Принята IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов ИНТОСАИ) в 1977 году) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/604_001
2. *Государственное право Германии* / Под ред. Й. Изензее и П. Кирххофа. - М.: Изд-во ИГиП РАН, 1994. – 312 с.
3. *Даль Р. О демократии.* – М.: Аспект-пресс, 2000. – 208 с.
4. *Степашин С. В. Конституционный аудит: Стеновый доклад* [Текст] / С.В. Степашин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niisp.ru/News/Events/art78/print_html
5. *Выдержки* из монографии Председателя Счетной палаты Российской Федерации С.В.Степашина "Конституционный аудит" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ach.gov.ru/ru/chairman/?id=619>
6. *Сен А. Развитие как свобода* / Пер. с англ. под ред. и с послеслов. Р.М. Нуреева – М.: Новое издательство, 2004.— 432 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mirknig.com/knigi/guman_nauki/1181468632-razvitie-kak-svoboda.html

Summary

The article deals with the study of the role of state audit as one of instrument of state and society in solving the difficult challenges of economic development in Ukraine with using all available resources of state and society

В статье рассматриваются вопросы исследования роли государственного аудита как одного из инструментов государства и общества в решении сложных задач по развитию экономики Украины с использованием всех имеющихся ресурсов государства и общества.