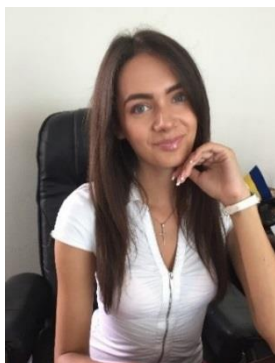


DOI: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2019.i16.p:64>

РАХУНКОВА ПАЛАТА ЯК ОРГАН ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ³



Павленко Богдана Олегівна,
*аспірант, викладач-стажист кафедри адміністративного,
господарського права та фінансово-економічної безпеки,
Навчально-науковий інститут права,
Сумський державний університет*



Філоненко Сніжана Сергіївна,
*Навчально-науковий інститут права,
Сумський державний університет*

Стаття присвячена питанню функціонуванню Рахункової палати як органу фінансового контролю, який здійснює контроль надходжень та видатків Державного контролю. Встановлено, що фінансовий контроль активно досліджується уже понад одне століття, однак про головний орган його забезпечення – Рахункову палату, діяльність якої було розпочато в 1996 році, поки що достатньо досліджень проведено не було. Про це свідчить те, що на сьогодні наука фінансового права не закріплює єдиного визначення поняття фінансового контролю, в наслідок чого виникають наукові розбіжності.

Виявлено, що з вступом Рахункової палати до Міжнародної професійної організації (далі - INTOSAI), що об'єднує вищі органи фінансового контролю країн, що виступають членами Організації Об'єднаних Націй, вона вважається вищим органом фінансового контролю. Але згідно національного законодавства статус вищого органу фінансового контролю за Рахунковою палатою не закріплено ні Конституцією України, ні Законом України «Про Рахункову палату», що є порушенням норм основного документа, який регламентує діяльність INTOSAI, - Лімської декларації про основні принципи здійснення аудиту від 1977 року.

Проаналізовано чинне законодавство України, а саме Закон України «Про Рахункову палату» від 02.07.2015 № 576-VIII (далі – Закон). Можна з впевненістю сказати, що він, у порівнянні з попереднім, врегульовує більше коло питань, які повинні бути закріплені на законодавчому рівні для ефективного регулювання діяльності Рахункової палати, а тому свідчить про суттєві зрушення у напрямку розвитку фінансового контролю в Україні.

Встановлено, що Закон має деякі недоопрацювання законодавця, які мають свій прояв в наступному: 1) низький рівень термінології, що може призвести до розбіжностей у розумінні понять; 2) прирівнювання державного зовнішнього фінансового контролю до аудиту; 3) відсутність норми, яка б передбачала відповідальність членів палати; 4) неврегульованість взаємовідносин між палатою та правоохоронними органами чи судами [3, с. 35].

З'ясовано, що досвід зарубіжних країн може бути реальним та прогресивним вектором розвитку контролю державних коштів та фінансової системи України в цілому.

Ключові слова: фінансова система, Рахункова палата, фінансовий контроль, контролюючий

³ Робота виконана в проекті 0118U003582

орган, кошти державного бюджету, аудит.

Pavlenko B.O., Filonenko S.S. Accounting Chamber as a government financial control body.

The article is devoted to the functioning of the Accounting Chamber as a body of financial control, which controls the receipts and expenditures of the State control. It has been established that financial control has been actively investigated for more than one century, but the main body of its provision - the Accounting Chamber, whose activities began in 1996, so far no sufficient research has been done. This is evidenced by the fact that today the science of financial law does not establish a single definition of the concept of financial control, as a result of which there are scientific discrepancies.

It is revealed that with the introduction of the Accounting Chamber to the International Professional Organization (hereinafter - INTOSAI), which brings together the highest financial control bodies of the countries that are members of the United Nations, it is considered to be the supreme body of financial control. But according to the national legislation, the status of the supreme body of financial control of the Accounting Chamber is not fixed by either the Constitution of Ukraine or the Law of Ukraine "On the Accounting Chamber", which is a violation of the norms of the main document governing the activities of INTOSAI, - the Lima Declaration on the Basic Principles of Audit since 1977

The current legislation of Ukraine is analyzed, namely, the Law of Ukraine "On the Accounting Chamber" dated 07.07.2015 № 576-VIII (hereinafter - the Law). It is safe to say that he, in comparison with the previous one, regulates more of the issues that should be set at the legislative level to effectively regulate the activities of the Accounting Chamber, and therefore shows significant progress towards the development of financial control in Ukraine.

It has been established that the Law has some underestimation of the legislator, which has its manifestation in the following: 1) low level of terminology, which may lead to discrepancies in the understanding of concepts; 2) equalization of the state external financial control to the audit; 3) the absence of a norm that would entail the responsibility of members of the Chamber; 4) the unsettled relationship between the Chamber and the law-enforcement bodies or courts.

It has been found that the experience of foreign countries can be a real and progressive vector of development of control of state funds and the financial system of Ukraine as a whole.

Key words: financial system, Accounting Chamber, financial control, control body, state budget funds, audit.

Постановка проблеми. Показником ефективного функціонування бюджетної сфери країни є фінансовий контроль. Основою правової держави та фундаментом її подальшого розвитку є контроль у процесі формування, розподілу та використання грошових коштів та додержання принципу законності. Індикатором здійснення якісного фінансового контролю виступає злагоджена робота контролюючих органів у фінансовій сфері, які уповноважені на проведення перевірок, ревізій та інших заходів забезпечення законності та прозорості у процесі використанні бюджетних коштів. Саме чітка регламентація повноважень, які покладені на відповідні органи контролю, та дотримання ними своїх функцій згідно з чинним законодавством є запорукою запобігання корупції, шахрайству та нецільового використання грошових коштів, основну частину яких складають доходи громадян України. Діяльність органів фінансового контролю є передумовою ефективного управління фінансовими надходженнями та видатками, адже бюджет країни є її фінансовою ланкою. Саме ці

причини зумовлюють зацікавленість до органів, уповноважених на проведення фінансового контролю. Фінансовий контролю коштів Державного бюджету в Україні здійснює Рахункова палата. Аналізуючи правовий статус цього органу, можна констатувати, що він на сьогоднішній день вважається нецілісним та суперечливим. Важливою умовою удосконалення механізму фінансового контролю є в першу чергу аналіз діяльності та правового статусу Рахункової палати. Актуальність обраної теми обумовлюється необхідністю детального дослідження правового становища даного органу, адже як показує практика, роль контролюючих органів у сфері фінансів з кожним роком зростає, що наголошує на їх важливості у системі управління.

Мета наукового дослідження полягає в тому, щоб охарактеризувати правовий статус Рахункової палати, з'ясувати її місце у системі органів фінансового контролю, виявити недоліки у діяльності та правовому регулюванні діяльності Рахункової палати, пошуку шляхів удосконалення

національного законодавства.

Ступінь наукової розробленості теми. Проблеми діяльності Рахункової палати досліджувалися провідними науковцями у галузі конституційного, адміністративного права, теорії держави і права, науковцями юристами-фінансистами, такими як: О.В. Владимирова, О.І. Гриценко, Г.В. Зубенко, Р.М. Магута, В.І. Невідомий, С.П. Паньків, Д.С. Роговенко, В.К. Симоненко, В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, І.К. Залюбовська, С.В. Ківалов, В.В. Копейчиков, Л.К. Воронової, О.Ю. Грачової, Н.Е. Златіної, Л.М. Касьяненко.

Виклад основного матеріалу. Еволюція розвитку фінансового контролю бере свій початок з ХІХ століття, коли в 1926 році професор С.А. Котляревський у своїй науковій діяльності розглянув поняття «фінансового контролю». В своїй монографії, науковець відмежував два, на перший погляд, схожих поняття «державний контроль» і «фінансовий контроль». Наступний крок у розвитку фінансового контролю зробила професор Р.Й. Халфіна, яка віднесла категорію фінансового контролю до Загальної частини фінансового права, що на сьогодні визнається серед науковців. За період розпаду СРСР велика кількість видатних вчених-фінансистів, вчених-юристів та економістів присвятили свої дослідження фінансовому контролю та його становленню [4, с. 141].

Можна стверджувати, що фінансовий контроль активно досліджується уже понад одне століття, однак про головний орган його забезпечення – Рахункову палату, діяльність якої було розпочато в 1996 році, поки що достатньо досліджень проведено не було. Про це свідчить те, що на сьогодні наука фінансового права не закріплює єдиного визначення поняття фінансового контролю, в наслідок чого виникають наукові розбіжності. Сьогодні існує необхідність законодавчого закріплення поняття фінансового контролю, що стане рішенням дискусій між науковцями та позбавить молодих вчених проблеми неправильного розуміння даного поняття [4, с. 143].

Фінансовий контроль – це передбачена чинним законодавством діяльність органів, уповноважених Конституцією України, спрямована на дотримання принципу законності, публічності та фінансової дисципліни у сфері надходжень грошових коштів до Державного бюджету та її цільового використання [6, с. 193].

З вступом Рахункової палати до Міжнародної професійної організації (INTOSAI), що об'єднує вищі органи фінансового контролю країн, що виступають членами Організації Об'єднаних

Націй, вона вважається вищим органом фінансового контролю. Але згідно національного законодавства статус вищого органу фінансового контролю за Рахунковою палатою не закріплено ні Конституцією України, ні Законом України «Про Рахункову палату», що є порушенням норм основного документа, який регламентує діяльність INTOSAI, - Лімської декларації про основні принципи здійснення аудиту від 1977 року, в основу якої покладено філософські та концептуальні засади здійснення фінансового контролю. Явне невиконання вимог даного нормативно-правового акту може призвести до негативних наслідків для розвитку фінансової системи в Україні. В практиці більшості зарубіжних країн широко застосовується тенденція функціонування незалежного вищого органу фінансового контролю, який підпорядковується президентові або органу законодавчої влади і в той же час не є його структурним підрозділом. Для повного приведення національного законодавства у відповідність до європейських стандартів, необхідно на законодавчому рівні закріпити правовий статус Рахункової палати, а саме визнати її вищим органом фінансового контролю в Україні [6, с. 196].

Згідно чинного законодавства Рахункова палата виступає представником Верховної Ради України у сфері забезпечення фінансового контролю. Часто дане твердження отождоюється з тим, що Рахункова палата проводить парламентський контроль, але це зовсім не так. Рахункова палата як орган фінансового контролю здійснює безпосередньо контроль у сфері фінансів. Підтвердженням виступають наступні аксіоми: 1) палата не відноситься до структури Верховної Ради України, а тому діє окремо і виконує власні, покладені законодавством, функції; 2) вищезазначені органи мають свою організаційну структуру; 3) те, що Верховна Рада України здійснює формування палати, а остання, в свою чергу, є їй підпорядкована, не означає, що Рахункова палата є її структурним підрозділом [5, с. 151].

Рахункова палата у процесі здійснення своїх повноважень користується відносною незалежністю, яка має свій прояв у фінансовій, організаційній та функціональній незалежності від інших органів. Так як вона є елементом державного механізму абсолютна незалежність виключається. На сучасному етапі розвитку фінансового контролю є необхідність закріплення за Рахунковою палатою статусу координатора у сфері забезпечення дотримання законності та прозорості під час використання державних коштів. З набуттям координаційних повноважень у системі

державного фінансового контролю палата набуває права здійснення розподілу повноважень між органами фінансового контролю. З метою ефективного виконання функцій та недопущення порушень самою Рахунковою палатою, її діяльність має контролюватися органами виконавчої влади та громадськістю. Оцінці мають підлягати всі дії та рішення у процесі надходження та використання коштів державного бюджету, а інформація про діяльність органу має бути у відкритому доступі для суспільства [5, с. 153].

Рахункова палата не відноситься до жодної із гілок влади в Україні у зв'язку з тим, що вона наділена спеціальною компетенцією, передбаченою Конституцією України. Проблема у законодавчому закріпленні правового статусу цього органу на думку вчених може бути наслідком неправильного перекладу INTOSAI, що розшифровується як «Міжнародна організація вищих аудиторських інституцій», до якою входить Рахункова палата. Діяльність цієї організації спрямована на проведення аудиту, а не контролю [5, с. 155].

Аналізуючи чинне законодавство України, а саме Закон України «Про Рахункову палату» від 02.07.2015 № 576-VIII (далі – Закон) можна з впевненістю сказати, що він, у порівнянні з попереднім, врегульовує більше коло питань, які повинні бути закріплені на законодавчому рівні для ефективного регулювання діяльності Рахункової палати, а тому свідчить про суттєві зрушення у напрямку розвитку фінансового контролю в Україні [1].

Серед найважливіших переваг нового закону можна виділити наступні:

1) чітко передбачений перелік заходів державного зовнішнього контролю (аудиту). Згідно ч. 2 ст. 4 Закону Рахункова палата під час виконання своїх функцій здійснює фінансовий аудит, аудит ефективності, експертизи, аналізу та інші фінансово-контрольні заходи [1].

2) закріплюється у ч. 3 ст. 3 Закону незалежність палати;

3) удосконалено правовий статус членів палати, а саме закріплено їх права;

4) передбачається характеристика кожного заходу державного зовнішнього фінансового контролю;

5) встановлюється вимога щодо відкритості та доступності прийнятих рішень та Регламенту [1].

Але в той же час наявні недоопрацювання законодавця, які мають свій прояв в наступному:

1) низький рівень термінології, що може призвести до розбіжностей у розумінні понять;

2) прирівнювання державного зовнішнього

фінансового контролю до аудиту;

3) відсутність норми, яка б передбачала відповідальність членів палати;

4) неврегульованість взаємовідносин між палатою та правоохоронними органами чи судами.

У процесі проведення аналізу норм Закону, ми прийшли до такого висновку, що робота Рахункової палати як органу фінансового контролю полягає не у здійсненні управління коштами державного бюджету, а в здійсненні за допомогою цих коштів державного управління. Якщо взяти для порівняння Рахункову палату та інші органи фінансового контролю, то можна відразу помітити різницю у формі контролю, який проводять органи. Палата відповідно до своїх повноважень не може притягнути до відповідальності тих, хто винний у здійсненні махінацій з фінансами державного бюджету чи нецільового використання коштів, які належать державі, а також слід відмітити, що вона не уповноважена на висунення вимог до підконтрольного органу для безпосереднього припинення порушень. Невідповідність форм діяльності є наслідком того, що законодавець ототожнює поняття державного зовнішнього фінансового контролю з аудитом, які мають суттєві відмінності. Визначальною ознакою, за якою можна легко розрізнити ці два поняття, є мета проведення відповідних заходів. Тому, можна стверджувати, що в Законі є прогалина, а саме у розмежуванні вищезгаданих понять, які не можуть бути ототожнені в силу своєї правової природи. З дня прийняття Закону пройшло майже 5 років, але навіть до сьогоднішнього дня законодавець не вніс змін до нормативного документа, хоча, на нашу думку, це є серйозною колізією, яка можливо й гальмує процес боротьби з корупцією та нецільового використання грошей громадян України.

З огляду на це, варто провести чітку лінію між «державним зовнішнім фінансовим контролем» та «аудитом» та розмежувати ці поняття відповідно до повноважень Рахункової палати за допомогою внесення відповідних змін до норм Закону.

В результаті проведеного аналізу чинного Закону України «Про Рахункову палату» ми дійшли висновку, що необхідністю на сьогодні є передбачення відповідальності для членів палати за нецільове та нераціональне використання коштів державного бюджету. Варто наголосити й на тому, що потребує врегулювання процес взаємодії Рахункової палати з правоохоронними органами з метою швидкого та оперативного реагування на правопорушення у фінансовій системі, які були виявлені контролюючим органом.

Україна знаходиться на шляху євроінтеграції,

тому доцільно звернути увагу на зарубіжний досвід роботи органів фінансового контролю, які показали дієвість та ефективність за кордоном. Діяльність відповідних органів спрямована на отримання запланованого результату та його оцінку з боку суспільства. Головним принципом організації їх роботи є взаємодія з іншими органами, чого бракує національній системі контролю державних коштів. Зарубіжні країни притримуються правила, що контролюючий орган діє не з метою безпосереднього виявлення правопорушень, а спрямовує свою діяльність на здійснення превентивних заходів боротьби з порушеннями. Тому відповідні дії характеризуються як консультативні, що є ознакою державного аудиту, а не контролю. Особливістю впровадження зарубіжного досвіду в систему національного регулювання контролюючих органів є те, що на сьогодні Україна має недостатній рівень правової культури, а найголовніше відсутність прагнення державних органів та їх посадових осіб до реформування держави. Причиною такого небажання ефективно діяти на результат є високий рівень корумпованості цих же самих контролюючих органів [2, с. 276].

Рішенням даного негативного явища може стати запровадження контролю за Рахунковою палатою з

боку виконавчих органів та суспільства. А з метою оновлення кадрового забезпечення Рахункової палати та залучення до роботи молодих спеціалістів, які мають бажання сприяти розвитку держави та виведення її на рівень європейської країни, є необхідність створення спеціальності з підготовки фахівців у галузі фінансового права, які будуть мати всі необхідні знання і навички у процесі здійснення контролю фінансової системи.

Отже, підсумовуючи, можна сказати, що досвід зарубіжних країн може бути реальним та прогресивним вектором розвитку контролю державних коштів та фінансової системи в цілому.

Висновки. За результатами проведеного дослідження можна зробити висновок, що ефективність державного зовнішнього фінансового контролю залежить від роботи органів фінансового контролю, а конкретніше від законодавця, який врегулював на законодавчому рівні правовий статус та повноваження контролюючого органу. На сьогоднішній день головним недоліком, який, в першу чергу, впливає на функціонування Рахункової палати, є неврегульованість на законодавчому рівні важливих моментів у роботі палати. виправивши існуючі прогалини в законі можливо приведення національного законодавства у відповідність до європейських стандартів.

Література :

1. Закон України «Про Рахункову палату» від 02.07.2015 № 576-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19> (дата звернення 15.05.2019 р.)
2. Койчева О.С. Взаємна відповідальність у діяльності Рахункової палати / О.С. Койчева // «Evropský politický a právní diskurz». («Европейский политико-правовой дискурс»). – 2015. – № 2. – Ч. 2. – С. 275–281.
3. Койчева О.С. Відповідальність за порушення, виявлені Рахунковою палатою, шляхи вдосконалення / О.С. Койчева // II науково-практичний круглий стіл «Проблеми теорії фінансового права в сучасний період», (м. Київ, 21 листопада 2014 р.), Юридичний факультет Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – С. 35–36.
4. Койчева О.С. Історія розвитку Рахункової палати як органу фінансового контролю / Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2013 р., Вип. 23, ч. 2, т. 2. С. 141–145.
5. Койчева О.С. Конституційний статус Рахункової палати України в системі органів державного фінансового контролю / О.С. Койчева // Право і суспільство. – 2014. – № 6-1. – С. 151–158.
6. Койчева О.С. Фінансовий контроль як спосіб реалізації повноважень Рахункової палати / О.С. Койчева // Держава і право. – 2014. – Вип. 65. – С. 192–198.