

Стогова Ольга Володимирівна
Державний вищий навчальний заклад
«Українська академія банківської справи
Національного банку України» м. Суми

РОЗВИТОК ПРАВОВОГО СТАТУСУ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ

Рассматривается история создания Счетной палаты Украины. Анализируются разные подходы к определению правового статуса Счетной палаты.

History of creation of the Account chamber of Ukraine is examined. The different fittings of determination of legal status of the Account chamber are analysed.

Дослідження правового статусу Рахункової палати є важливим для визначення принципів та елементів функціонування Рахункової палати, оскільки саме вони визначають можливі напрями її розвитку. У законодавчому визначенні правового статусу Рахункової палати прослідковується певна непослідовність, а у визначенні правового статусу Рахункової палати в адміністративному праві склалося чотири напрями досліджень. Рахункову палату визначають як незалежний самостійний орган, орган парламентського контролю, орган контрольної влади, орган квазіконтрольної влади. Найбільш поширеною є думка, за якою Рахункова палата є органом парламентського контролю (Ю.Г. Барабаш [1], І.К. Залюбовська [2], В.Я. Малиновський [3], М.В. Харенко [4]). Прихильниками позиції визначення Рахункової палати як незалежного органу виступають О. Кузьменко [5] та Л. Савченко[6]. В. Гергелійник відносить Рахункову

палату до органів контрольної влади [7]. В.С. Шестак відносить Рахункову палату до органів квазіконтрольної влади, визначаючи, що квазіконтрольні органи формально мають низку основних ознак контрольної влади, але факт відсутності їх підпорядкованості лише закону унеможлиблює віднесення цих органів до контрольної влади [8].

Різні підходи до визначення правової природи Рахункової палати, на наш погляд, пов'язані з тим фактом, що вона є відносно новим органом в системі органів державної влади. Після ліквідації Контрольної палати СРСР та проголошення Україною незалежності, завдання забезпечення дієвого контролю за використанням коштів державного бюджету, як одного з важливих умов створення правової держави, стало одним з першочергових. Пропонувалося наступне: 1) передати функції фінансового контролю ВР України органу, що безпосередньо керується парламентом; 2) створити незалежний орган фінансового контролю, який візьме на себе деякі контрольні функції вже існуючих в державі органів.

У результаті дискусії, що розгорнулася на сесії ВР України 22 листопада 1995 року, було прийнято рішення внести на розгляд проект закону Про Контрольну палату ВР України. Метою створення Контрольної палати було визначено забезпечення потреби парламенту в об'єктивній оцінці державного бюджету, руху фінансів в органах державної виконавчої влади, використання кредитів і надання їх Національним банком, отримання коштів від приватизації, фінансування загальнодержавних програм.

Запропонований законопроект був спрямований на зміцнення авторитету ВР України як органу народного представництва, і Контрольна палата мала допомагати парламенту у постійному нагляді за діями органів державної виконавчої влади, Фонду державного майна, Національного банку України, інших органів, що здійснювали вищу

контрольну діяльність на постійній основі. Незважаючи на те, що процес проходження законопроекту супроводжувався протидією з боку виконавчої влади, 11 липня 1996 року, після довгих обговорень був прийнятий Закон України "Про Рахункову палату Верховної Ради України" [9], яким було засновано спеціальний орган фінансового контролю - Рахункову палату ВР України. Зазначений закон закріпив за Рахунковою палатою статус вищого постійно діючого органу фінансово-економічного контролю, який утворюється ВР України. Але найбільшу активність процес створення Рахункової палати набув після свого конституційного закріплення. Неузгодженість положень закону з Конституцією стала підставою для звернення Президента України до КСУ з поданням щодо конституційності Закону України "Про Рахункову палату Верховної Ради України", внаслідок чого, КСУ своїм рішенням суттєво змінив статус Рахункової палати [10]. В результаті, Рахункова палата з органу ВР України, який здійснював вищий державно-фінансовий економічний контроль перетворилася в самостійний орган фінансового контролю. Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок про наявність у Рахункової палати всіх ознак державно-владних повноважень, притаманних органу державної влади, що свідчить про її віднесення до органу державної влади. Відповідне визначення дозволяє стверджувати, що Рахункова палата здійснює самостійну функцію держави - контрольну, а не контрольну функцію парламенту. Саме ця обставина унеможлиблює віднесення Рахункової палати до органу парламентського контролю.

Крім того, Рахункова палата не входить до системи виконавчої влади, а відповідно не може бути віднесена до неї структурно. Виконавча діяльність Рахункової палати полягає в покладеному на неї обов'язку здійснювати контроль за використанням коштів державного бюджету

України, виходячи з вимог положень Конституції України і Закону. Відповідно до законодавства України, Рахункова палата наділена повноваженнями юридично-владного характеру. Йдеться про прийняття актів Рахункової палати, які є обов'язковими до виконання, зокрема, запити Рахункової палати і акти на проведення перевірки. Проте, їх реалізація не забезпечує досягнення мети виконавчо-розпорядчої діяльності, оскільки в Рахунковій палаті відсутні повноваження по організації виконання зазначених актів. У той же час, проведений аналіз структурно-функціональних характеристик Рахункової палати, дозволяє зробити висновок, що Рахункова палата ані в структурному плані, ані за функціональними характеристиками не може бути віднесена до законодавчої, виконавчої та судової гілок влади. Йдеться про існування в державі органу, який не відноситься до жодної з закріплених Конституцією України гілок влади.

Можна зробити висновок, що Рахункова палата є конституційним органом державної влади, який не відноситься до жодної з закріплених Конституцією України гілок влади, здійснює контрольну функцію державного управління в сфері використання коштів державного бюджету. Прихильниками цієї позиції виступають і деякі практики. Їх аргументація обумовлена наявністю у Рахункової палати всіх ознак, притаманних вищому органу зовнішнього фінансового контролю (далі - ВОФК), визначених Лімською декларацією керівних принципів контролю [11]. Дійсно, Рахунковій палаті притаманні майже всі ознаки ВОФК, визначеного цією Декларацією, зокрема: Рахункова палата не є частиною організаційної структури організацій, що перевіряються; передбачена наявність встановленої законом незалежності, високий ступінь ініціативи та автономії; закріплення прав та контрольних повноважень Рахункової

палати, вимог для членів Рахункової палати, положення про звітність та інше.

Однак, розглядаючи питання віднесення до Рахункової палати терміну "вищий", слід виходити з наступного. По-перше, жодна норма діючого законодавства України не визначає Рахункову палату вищим органом. По-друге, при наданні органу статусу вищого доцільно враховувати як функціональний, так і структурний аспекти. В той же час, Рахункова палата, яка не очолює систему підпорядкованих їй органів, в структурному плані не може бути віднесена до вищого органу. Необхідно звернути увагу і на наступний момент. В разі надання Рахунковій палаті статусу "вищого" органу по відношенню до контрольних органів, які належать до інших гілок влади, через наявність такої ознаки як порядок формування Рахункової палати однією гілкою влади, обмежується статус інших контрольних органів.

1. Барабаш Ю.Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2004. — 17с.

2. Залюбовська І.К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері державного управління: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Одеська національна юридична академія. — О., 2002. — 20 с.

3. Малиновський В.Я. Державне управління. Навчальний посібник. — К., 2003. — 576с.

4. Харенко М.В. Правові основи виконання Державного бюджету України: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. — К., 2001. — 16 с.

5. Кузьменко О. А. Контроль за виконанням державного бюджету України як функція управління: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ України. — К., 2002. — 21 с.

6. Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні: Автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2002. — 29 с.

7. Гергелійник В. Конституційний суд в системі органів контрольної влади: теоретичні аспекти // Право України. — 1998. — № 5. — С. 82–85.

8. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): Дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Національний ун-т внутрішніх справ. — Х., 2002. — 195с.

9. Закон України “Про Рахункову палату Верховної Ради України” від 11 липня 1996 року №315/96 – ВР // Відомості Верховної Ради. – 1996. - N 43. - Ст.212.

10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про Рахункову палату Верховної Ради України" (справа про Рахункову палату)// Вісник Конституційного Суду України. – 1998. - №1. - С.13-28.

11. Лімська декларація керівних принципів контролю// Керівні принципи аудиту державних фінансів. Збірник базових документів INTOSAI – Міжнародної організації вищих органів контролю державних фінансів. – К.: програма розвитку ООН в Україні. - 2003. – С.20-29.

Стогова, О.В. Розвиток правового статусу Рахункової палати // Стратегія розвитку України в умовах глобальної інтеграції : матеріали VII міжнародної науково-практичної конференції. - Сімферополь-Ялта, 2013. - С. 72-75.