

КОНТРОЛЬНІ ПОВНОВАЖЕННЯ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ УКРАЇНИ У СФЕРІ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

БЕРЕЗОВСЬКА Світлана Віталіївна - аспірант, асистент кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія»

УДК 347.73:336.1:352

Стаття посвячена опрацюванню системи органів державної влади, які мають визначені контрольні повноваження в сфері контролю за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування, а також аналізу контрольних повноважень Счетной палаты України, як одного з органів такого контролю, в сфері даного контролю. Установлені та проаналізовані нормативно-правові акти, які регулюють і закріплюють такі повноваження даної палати. Визначені пробіли та недоліки в сфері законодавчого регулювання повноважень Счетной палаты України в сфері контролю за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування, а також пропонується шлях вирішення таких недоліків.

Ключові слова: контроль за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування, завдання, державні органи влади, контрольні повноваження, Рахункова палата України.

Вступ

На сьогоднішній день досить часто спостерігається неефективне та нецільове використання фондів коштів відповідного місцевого рівня, недотримання фінансово-бюджетної дисципліни бюджетними та комунальними підприємствами, установами й організаціями. Основними причинами, на нашу думку, такого є: 1) відсутність дієвих механізмів контролю за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування; 2) недосконалість діючої законодавчої бази з питань такого контролю; 3) існування в організації такого контролю

певних проблем і протиріч, які деструктивно впливають на його ефективність; 4) неоднозначне визначення завдань та функцій органів, що здійснюють даний контроль, нечіткість закріплення їх повноважень

Отже, на підставі вищезазначеного, слід відзначити, що контроль за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування потребує вдосконалення, а існуючі в ньому недоліки та прогалини потребують вирішення та усунення. Тобто необхідним є визначення органів влади, що мають повноваження в сфері контролю за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування, вдосконалення форм і методів здійснення такого контролю, вжиття заходів для підвищення його ефективності, а також вдосконалення законодавства, що визначає правовий статус фінансово-контрольних органів. Відомо, що одним із органів влади, який має повноваження в сфері контролю за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування є Рахункова палата України. Тому, виходячи з цього, вважаємо за необхідне проаналізувати та визначити такі контрольні повноваження в сфері такого контролю Рахункової палати України.

Питання організації та здійснення фінансового контролю, в тому числі і контролю у сфері фінансової діяльності органів місцевого самоврядування, а також існуючі проблеми такого контролю, система та повноваження органів такого контролю, на теоретичному рівні є достатньо дослідженими, зокрема, такими вітчизняними та російськими вченими, як: М.В. Базася, Н.Д. Бровкіна, О.Д. Василик,

Л.І. Вороніна, Л.К.Воронова, П.К. Германчук, О.М. Горбунова, О.Ю. Грачова, О.Б. Заверуха, М.М. Каленський, М.В. Карасьова, Л.М. Касьяненко, В.І. Кравченко, М.П. Кучерявенко, О.А. Музика-Стефанчук, А.А. Нечай, О.П. Орлюк, О.П. Пащенко, Н.Ю. Пришва, Л.А. Савченко, І.Б. Стефаник, А.В. Хомутенко, Л.К.Царьова, С.О. Шохіна та інші. Однак, у сфері законодавчого регулювання контролю в сфері фінансової діяльності органів місцевого самоврядування, в тому числі і в сфері законодавчого регулювання повноважень Рахункової палати України у сфері такого контролю існують певні невирішені питання, які потребують дослідження та наукового обґрунтування.

Постановка завдання

Метою статті полягає визначення завдань контролю за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування, системи органів державної влади, які мають певні контрольні повноваження у сфері такого контролю, контрольних повноважень Рахункової палати України, як одного із органів такого контролю, нормативно-правових актів, що регулюють та визначають такі повноваження, прогалин та недоліків у сфері законодавчого регулювання повноважень Рахункової палати України в сфері контролю за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування, а також запропонуванні шляхів вирішення та усунення даних прогалин.

Результати дослідження

Контроль за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування, який являє собою контроль за формування, розподілом та використанням фондів коштів відповідного місцевого рівня, та, на нашу думку, в залежності від підконтрольного суб'єкта є видом фінансового контролю.

Слід відзначити, що завданнями контролю за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування є: 1) дотриманням вимог чинного законодавства органами місцевого самоврядування при ухваленні ними фінансових рішень; 2) забезпечення раціонального, цільового та ефективного використання фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування; 3) попередження і виявлення

фактів використання фінансових ресурсів із порушенням встановлених правил; 4) виявлення можливих резервів розширення ресурсної бази місцевого самоврядування; 5) забезпечення достовірності інформації про фінансову діяльність органів місцевого самоврядування.

Реалізація поставлених завдань сприяє зміцненню фінансової дисципліни органів місцевого самоврядування, підвищенню ефективності їхньої фінансової діяльності.

Контроль за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється як державними органами влади, так і органами місцевого самоврядування безпосередньо. Контрольні повноваження даних органів у сфері такого контролю визначаються різними нормативно-правовими актами різної юридичної сили. У деяких з таких нормативно-правових актах і взагалі закріплені повноваження тільки певних органів контролю.

Так, наприклад, Конституція України [1] є одним із основних нормативних актів, що регулює діяльність контролюючих органів, має найвищу юридичну силу щодо інших нормативно-правових актів та визначає конституційні умови правового статусу та повноваження у сфері контролю таких органів законодавчої та виконавчої влади, як Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Контрольні функції Президента, як глави держави, також визначені Конституцією України [1]. Конституція України визначає певні загальні повноваження цих органів контролю, а деталізуються ці повноваження в Бюджетному кодексі та інших нормативно-правових актах.

Бюджетний кодекс України тільки зазначає у главі 17 органи, що здійснюють контроль за дотриманням бюджетного законодавства, – це такі органи як Верховна Рада України, Рахункова палата, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, органи державного фінансового контролю з контролю за дотриманням бюджетного законодавства, Верховна Рада Автономної Республіки Крим та відпо-

відні ради, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних рад [2]. Тобто Бюджетний кодекс України [2] визначає повноваження органів контролю в сфері такого підвиду контролю за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування, як контроль за бюджетною діяльністю таких органів. Крім зазначених вище суб'єктів такого контролю, його також здійснюють і головні розпорядники та розпорядники бюджетних коштів відповідного місцевого рівня.

Отже, відповідно до вищезазначеного та законодавства України державними органами влади, які контролюють фінансову діяльність органів місцевого самоврядування є:

1) органи, які опосередковано контролюють таку діяльність – Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України;

2) органи, які безпосередньо контролюють таку діяльність, – Рахункова Палата України, Державна казначейська служба, Державна фінансова інспекція, Міністерство доходів і зборів України, державні адміністрації.

Проаналізуємо та розглянемо контрольні повноваження щодо фінансової діяльності органів місцевого самоврядування Рахункової палати України.

Рахункова палата України є органом державного фінансового контролю, який діє від імені Верховної Ради України самостійно та незалежно від будь-яких органів державної влади. Її правовий статус та контрольні повноваження закріплено ст. 98 Конституції України [1], ст. 110 Бюджетного кодексу України [2], Законом України «Про Рахункову палату» [3].

Проаналізувавши Закон України «Про Рахункову палату» [3], ми змогли зробити висновки, що повноваження Рахункової палати щодо контролю за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування окремою статтею не виділено, однак зі змісту інших норм Закону зрозуміло, що цей державний орган здійснює такий контроль.

Відповідно до Закону України «Про Рахункову палату» [3] та Бюджетного кодексу України [2] Рахункова палата України реалізує свої контрольні повноваження щодо фінансової діяльності органів місцевого само-

врядування шляхом:

1) організації та здійснення контролю за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України в частині міжбюджетних трансфертів, за цільовим витрачанням бюджетних коштів, які виділяються за рахунок коштів державного бюджету бюджетам місцевого самоврядування у вигляді дотацій та субвенцій;

2) здійснення контролю за органами місцевого самоврядування у тій частині їх діяльності, яка стосується використання коштів Державного бюджету України;

3) проведення фінансових перевірок, ревізій у органах місцевого самоврядування, комунальних підприємствах, установах, організаціях, тощо у тій частині їх діяльності, яка стосується використання коштів Державного бюджету України. Під час проведення таких перевірок Рахункова палата має право перевіряти грошові документи, бухгалтерські книги, звіти, плани, кошториси витрат та іншу документацію щодо фінансово-господарської діяльності, а також здійснювати перевірку касових операцій з готівкою та цінними паперами, матеріальних цінностей, їх обліку, зберігання і витрачання;

4) проведення експертизи проектів законів та інших нормативних актів, міжнародних договорів України, загальнодержавних програм та інших документів, що стосуються питань фінансів України. Так як одним із видів фінансів є фінанси органів місцевого самоврядування, то в даному випадку під поняттям «фінанси України» слід розуміти всі їх види, в тому числі і фінанси органів місцевого самоврядування;

5) шляхом порушення перед органами місцевого самоврядування клопотання про притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у порушенні вимог чинного законодавства України, внаслідок чого завдано матеріальної шкоди державі.

Отже, Рахункова палата України повинна контролювати та контролює законність та ефективність використання коштів, які надаються з державного бюджету у сільські, селищні та міські бюджети у вигляді трансфертів.

Висновки

Аналіз нормативно-правових актів, що регулюють діяльність Рахункової палати України у сфері контролю за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування дозволив нам зробити висновок, що у сфері її такої діяльності існують певні прогалини та недоліки, які необхідно усувати та виправляти. На нашу думку, це такі прогалини та шляхи їх усунення, як:

1) у Законі України «Про Рахункову палату» [3]:

а) у Законі зазначається, що Рахункова палата здійснює контроль за використанням коштів Державного бюджету України. Кошти Державного бюджету можуть використовуватися на дотації та субвенції (міжбюджетні трансферти), як виділяються бюджетам місцевого самоврядування, тобто дана норма не уточнена в Законі і таке положення повинно розумітися саме по собі. Це не є правильним, тому вважаємо, що така ситуація повинна бути усунена шляхом внесення змін до норм Закону та закріпленням в ньому про те, що Рахункова палата здійснює контроль за використанням коштів Державного бюджету України, в тому числі і в частині міжбюджетних трансфертів;

б) у ст. 16 Закону передбачено право Рахункової палати контролювати органи місцевого самоврядування «у тій частині їх діяльності, яка стосується використання коштів Державного бюджету України» [3]. Тобто «право», а не «обов'язок». Таким чином, Рахункова палата відповідно до даного положення може здійснювати контроль, а може і не здійснювати, тобто це її вибір, а повинен бути обов'язок, адже відповідно до законодавства Рахункова палата є одним із основних органів фінансового контролю, основним завданням якого є контроль за ефективним використанням бюджетних коштів та діяльність якого полягає у постійному обов'язковому контролі за таким використанням. Тому необхідним є внесення змін у дану статтю шляхом заміни в ній словосполучення «право контролювати» на словосполучення «повинна контролювати»;

2) до повноважень Рахункової палати, закріплених Бюджетним кодексом України 2010 року (ст.110) [2], не віднесено здійснення контролю за «використанням бюджетних ко-

штів у частині фінансування повноважень делегованих місцевому самоврядуванню повноважень органів виконавчої влади по доходах і видатках» [4]. Таке положення закріплювалося в Бюджетному кодексі України 2001 року [4]. У новому БКУ[2] 2010 року законодавець його виключив. Не закріплене таке повноваження і в Законі України «Про Рахункову палату» [3]. Відсутність даної норми у вказаних нормативно-правових актах негативно впливає на ефективність здійснення контролю Рахунковою палатою за використанням коштів з Державного бюджету органами місцевого самоврядування. Тому з метою уникнення правових колізій та для забезпечення ефективного здійснення Рахунковою палатою фінансового контролю вважаємо за необхідне внесення відповідної норми до вказаних нормативних актів;

3) п. 2 ст. 7, ст. 26 Закон України «Про Рахункову палату» [3] п. 1.2 Стандарту Рахункової палати «Порядок підготовки і проведення перевірок та оформлення їх результатів» визначають, що Рахункова палата здійснює контроль у формі перевірки, ревізії, яка є одним із видів діяльності Рахункової палати [5]. Однак, відомо, що за результатами перевірок, ревізій винних осіб притягують до відповідальності. Натомість, Законом «Про Рахункову палату України» не уповноважено Рахункову палату притягувати до відповідальності винних осіб [3]. Таким чином, цей орган контролю проводить контрольні заходи не фіскального характеру, які можна назвати «аудитом». Однією з основних умов ефективного здійснення та реалізації Рахунковою палатою контрольних повноваження, на наш погляд, є правильне та точне визначення в законодавстві форми здійснення нею контролю, якою, на нашу думку, є аудит. Виходячи з цього, вважаємо необхідним внести зміни до вказаних нормативно-правових актів та замінити в них словосполучення «перевірки, ревізії» на словосполучення «аудит»;

4) законодавство України не закріплює за Рахунковою палатою статусу Вищого контролюючого органу, яким такий орган прийнято вважати майже в усьому світі, а це, у свою чергу, призводить до виникнення дискусій щодо її правового статусу. Крім того, з внесенням змін у Конституцію України [1] у 2010 році,

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена визначенню системи органів державної влади, які мають певні контрольні повноваження в сфері контролю за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування, а також аналізу контрольних повноважень Рахункової палати України, як одного із органів такого контролю, у сфері даного контролю. Встановлено та проаналізовано нормативно-правові акти, що регулюють та закріплюють такі повноваження даної палати. Визначено прогалини та недоліки в сфері законодавчого регулювання повноважень Рахункової палати України в сфері контролю за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування, а також запропоновані шляхи вирішення та усунення даних прогалин.

повноваження Рахункової палати звужено до контролю за тільки видатковою частиною державного бюджету, що також підверджують положення Бюджетного кодексу України [2] та Закону України «Про Рахункову палату» [3]. Така ситуація позбавляє суспільство повної й достовірної інформації про стан виконання бюджету. Тим паче, що навіть міжнародна практика, Європейський Союз, міжнародні документи, які ратифікувала наша держава, вимагають, аби контроль за виконанням як дохідної, так і видаткової частини державного бюджету, в тому числі і за закріпленими доходами бюджетів місцевого самоврядування та за використанням коштів цими бюджетами, які надаються їм з державного бюджету, здійснювався незалежним від виконавчої влади органом, яким в Україні відповідно до Закону України «Про Рахункову палату» [3] є Рахункова палата. Таким чином, є необхідним внесення змін до Конституції України [1], Бюджетного кодексу України [2] та Закону України «Про Рахункову палату» [3], шляхом закріплення, що Рахункова палата здійснює контроль за виконанням як дохідної, так і видаткової частини державного бюджету, а також здійснює аудит місцевих бюджетів, у тому числі бюджетів місцевого самоврядування, адже такі зміни дозволять їй здійснювати дієвий та ефективний контроль за виконанням державного бюджету в повному обсязі, а також контроль за фінансовою діяльністю

SUMMARY

This article is devoted of systems of public authorities which have certain control powers in the sphere of control of financial activity of local governments, and also to the analysis of control powers of Audit Chamber of Ukraine, as one of bodies of such control, in the sphere of this control. Established and analyzed normative legal acts, which regulate and fix such powers of this Chamber. Identified gaps and deficiencies in the legislative regulation of the powers of Audit Chamber of Ukraine in the sphere control the financial activities of local self-government. Also the ways eliminate these gaps are proposed.

органів місцевого самоврядування, посилить її роль як незалежного органу фінансового контролю в Україні та сприятиме подальшому вдосконаленню нормативно-правового регулювання діяльності Рахункової палати відповідно до міжнародних стандартів аудиту державних фінансів.

Вважаємо, що завдяки вищезазначеним змінам та удосконаленню контрольної діяльності Рахункової палати громадськість матиме змогу отримувати незалежну, об'єктивну, достовірну інформацію про стан забезпеченості доходами бюджетів місцевого самоврядування, а також про стан законності та ефективності виконання таких бюджетів, та результати діяльності органів місцевого самоврядування як щодо цих бюджетів, так і їх фінансової діяльності в цілому.

Література

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // [Електронний ресурс] – Режим доступу – <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010. – [Електронний ресурс]: – // Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
3. Про Рахункову палату: Закон України від 11 липня 1996 р // [Електронний ресурс] – Режим доступу – <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001р. № 2542-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
5. Постанова Колегії Рахункової палати «Про затвердження Стандарту Рахункової палати «Порядок підготовки і проведення перевірок та оформлення їх результатів» від 27 грудня 2004 року № 28-6. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0115-05>