

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ

КОЙЧЕВА Ольга Семенівна - аспірант кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія»

УДК 347.73(477) : 336. 146/147

Исследуется правовая категория «функция», происхождение функций государственных органов от функций государства и их связь. Рассматриваются функции Счетной палаты и подходы к их классификации, предлагаются пути совершенствования.

Ключові слова: функція, органи державної влади, Рахункова палата, фінансовий контроль.

Дослідження конституційно-правового статусу Рахункової палати неможливе без вивчення норм, які встановлюють її функції або основні напрямки діяльності. Функції виступають основною правовою категорією, яка розкриває і пояснює зміст, структуру і межі діяльності будь-якого органу. Дослідження функцій Рахункової палати допоможе розкрити напрямки її діяльності та повноваження, якими вона наділена. Саме в функціях закладена основна сукупність засобів, за допомогою яких палата досягне мети, яка на неї покладена.

Функції Рахункової палати, як органу державної влади та органу державного управління, досить часто розглядають через призму функцій фінансового контролю та органів, які його здійснюють. Свою увагу дослідженню у цій сфері присвятили Вознесенський Е. О., Гриценко О. І, Козирін А. Н Кочерін Є. А., Погосян Н. Д., Савченко Л. А, Хімичева Н. І., Цалієв А. Т., Шохін С. О. та інші. У Законі України «Про Рахункову палату» в ст. 6, яка має назву «Функції Рахункової палати» законодавець вказує на діяльність, яка

здійснюється цим органом, але назви самих функцій не дає. Саме цим фактом обумовлена відсутність серед авторів єдиного погляду щодо змісту функцій та їх класифікації.

Рахункова палата є органом державної влади із спеціальним конституційним статусом, тому, розглядаючи її функції, необхідно виходити, що їм притаманні усі категорії, які характеризують органи державної влади.

Однією з важливих передумов ефективної діяльності держави, органів, що її уособлюють, інституту державної влади загалом є реалізація усього комплексу притаманних їм функцій, які взаємопов'язані між собою і становлять єдину цілісну систему. Для визначення ознак, які характеризують правову природу функцій держави, органів державної влади, необхідно провести методологічний аналіз такої дефініції, як «функція». Звернувшись до словника В. Даля, ми знаходимо математичне визначення терміна «функція» – «обозначение действий над количествами»[1, с. 1156]. При аналізі та визначенні філософського змісту функції у сучасному розумінні – явище, залежне від іншого і змінюється в міру зміни цього іншого явища[2]. Функція визначається з точки зору наслідків (позитивних, негативних), спричинених зміною якогось параметру. Досить цікаве формулювання поняття «функція» дав Р. Мертон, який визначив її як об'єктивний наслідок, сприятливий для

пристосування та інтегрованості системи, на відміну від суб'єктивних намірів діяча, а для позначення наслідків, які порушують єдність та інтегрованість системи, ввів поняття дисфункції [3, с. 48].

У правовій науці термін «функція» використовується для визначення різноманітних понять: функції держави, функції органів державної влади, судова функція, функція управління тощо. Аналіз змісту кожного з наведених понять приводить до висновку про те, що функція визначає мету створення та діяльності певного об'єкта. Дослідження функцій органів державної влади, в тому числі Рахункової палати, не може здійснюватися окремо від розгляду й аналізу функцій держави. Таким чином, можна вважати, що функції держави є первинними, похідними для визначення функцій органів державної влади. У науковій юридичній літературі існують різні точки зору стосовно поняття «функція держави». Найбільшого поширення набуло трактування функцій держави як основних напрямків її діяльності. Як зазначає Черногोलівкін М. В., функції держави – це насамперед її здатність або можливість до певної діяльності, тобто об'єктивно обумовлений напрям її діяльності. Функція – це активна реалізація такої здатності держави, тобто одна із сторін у змісті практичної діяльності держави. Таким чином під функціями держави слід розуміти основні напрями і сторони в її діяльності щодо вирішення історичних завдань, які стоять перед державою на головних етапах її розвитку і виражають сутність такої діяльності [4, 70].

Діяльність держави щодо реалізації своїх функцій обумовлює необхідність створення відповідної системи органів, тобто державного апарату, який є складовою механізмом держави. Функції окремого органу держави обумовлені його соціальним призначенням, як особливої частини механізму держави. Вони знаходять свій прояв і конкретизацію у компетенції відповідних органів державної влади, у закріплених за кожним органом правах і обов'язках [5, с. 65]. Загальнотеоретичними ознаками функцій органів держави слід

вважати ті юридичні їх властивості, які характеризують правову природу функцій органу державної влади у розумінні їх співвідношення з функціями держави.

Виходячи з класичних трактувань функцій органів державної влади та функцій державного управління, загальною визначеною є наступне поняття функції як прямої діяльності органу, який постійно ведеться, постійно перебуває або в стані розвитку, або зникає зовсім. Відносно класифікації функцій, аналіз існуючої практики поділу функцій на види показав, що якогось єдиного визначеного критерію не існує, класифікація функцій буде різнитися залежно від вибраного критерію.

Перш ніж перейти до функцій Рахункової палати необхідно визначити функцію фінансового права, яку Ємельянов О. С. визначає як вияв його іманентних, специфічних властивостей, що виражаються в основних напрямках його впливу на публічні фінанси з метою забезпечення їх перерозподільної сутності, упорядкування та охорони [6, 32].

Проаналізувавши функції держави, державних органів та фінансового права, з впевненістю можна стверджувати, що функції проявляються в напрямках діяльності.

Рахункова палата є постійно діючим органом контролю згідно зі ст. 1 Закону України «Про Рахункову палату», але враховуючи її статус у INTOSAI та EUROSAI та поле її діяльності, можна стверджувати, що їй притаманні більшість ознак вищого органу фінансового контролю (ВОФК).

Іноді в наукових джерелах фінансовий контроль ототожнюється з контрольною функцією фінансів, і контрольна функція трактується в руслі задач контролюючих органів. Функції державного фінансового контролю – це прояв його сутності на практиці. Реалізація контрольної функції в діяльності органів фінансового контролю не може слугувати підставою для ототожнення державного фінансового контролю з контрольною функцією фінансів. Фінансовий контроль є самостійною функцією управління економікою, не поглинаючи інші його функції, а пронизуючи їх,

надаючи активну дію на ефективність їх реалізації. Органам фінансового контролю притаманні власні функції які розкривають специфіку їх діяльності. Для розкриття особливості призначення та діяльності Рахункової палати багато науковців поруч із розглядом функцій за змістом діяльності розглядає функції за поділом на основні, допоміжні і обслуговуючі або, інакше кажучи, за їх соціальним значенням. Розкриття функцій за вказаними критеріями дозволяє визначити доцільність кожної з функцій, передбачених Законом для Рахункової палати.

Функції є основним елементом змісту діяльності будь-якого органу і реалізуються через покладені на нього повноваження, головним моментом у визначенні і забезпеченні дієвості механізмів реалізації функцій Рахункової палати має стати встановлення відповідності повноважень Рахункової палати її функціям.

Савченко Л.А. до функцій Рахункової палати відносить контрольну, експертно-аналітичну, інформаційну, консультативну [7, с. 301]. Який саме критерій лежить в основі поділу, не вказується, але можна припустити, що ним виступають завдання, поставлені перед Рахунковою палатою. Гриценко О. І. для визначення функцій Рахункової палати розглядає їх через забезпечення відповідними повноваженнями і виділяє наступні функції: прогнозування, планування, регулювання, організації, координації, обліку і аналізу інформації, аналітичну, експертну, консультативну та контролю (контрольно-ревізійна функція)[8, с. 37-52]. На наш погляд, у такому детальному розмежуванні функцій немає сенсу, тому що одні функції впливають з інших і співвідносяться як головні та похідні. Мета і завдання Палати формують її основні функції, які Толочкова Т. Б., досліджуючи Рахункову палату ЄС, класифікує за двома ознаками: за їх соціальним значенням та за змістом. Функції першої групи ґрунтуються на активній ролі палати при реалізації її повноважень. Як фактор, який забезпечує раціональне функціонування бюджетної системи ЄС, контрольна діяльність ЄРП включає в себе

використання правових засобів впливу на бюджетні відносини через наступні функції: виявлення порушень у бюджеті ЄС; аналіз причин порушень; зміна діяльності об'єкту контролю шляхом усунення причин порушень; запобігання подібних порушень у майбутньому; дотримання норм і вимог законодавчих актів, зокрема, директив у галузі використання коштів бюджету ЄС. За змістом функції поділені наступним чином: функція аналізу причин порушень, функція корекції, яка полягає в розробці пропозицій по усуненню виявлених порушень [9,с.84-85]. Рахункова палата ЄС за структурою нагадує палати, які функціонують у державах, враховуючи наміри України приєднатися до європейської спільноти, досвід роботи і побудови такого надважливого інституту ЄС є дуже корисним для українського ВОФК.

На наш погляд, доцільнішою є класифікація функцій Рахункової палати згідно зі ст. 6 Закону України «Про Рахункову палату» за змістом діяльності. Першою і найважливішою є функція контролю, яка реалізується, коли Рахункова палата здійснює контроль за виконанням законів України та прийнятих Верховною Радою України постанов, виконанням Державного бюджету України, фінансуванням загальнодержавних програм у частині, що стосується використання коштів Державного бюджету України;здійснює за дорученням Верховної Ради України контроль за виконанням Державного бюджету України за поквартальним розподілом доходів і видатків відповідно до показників цього бюджету, у тому числі видатків по обслуговуванню внутрішнього і зовнішнього боргу України, витрачанням коштів цільових фондів; перевіряє за дорученням комітетів Верховної Ради України використання за призначенням органами виконавчої влади коштів загальнодержавних цільових фондів та коштів позабюджетних фондів і подає за наслідками перевірки Верховній Раді України висновки щодо можливостей скорочення видатків по кожному фонду окремо та доцільності спрямування вилучених коштів на фінансування інших видатків Державного бю-

джету України; контролює ефективність управління коштами Державного бюджету України центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, законність і своєчасність руху коштів Державного бюджету України, в тому числі коштів загальнодержавних цільових фондів у Національному банку України, уповноважених банках та кредитних установах України; здійснює за дорученням Верховної Ради України, комітетів Верховної Ради України контрольні функції щодо фінансування загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку, охорони довкілля та інших програм, що затверджуються Верховною Радою України; контролює інвестиційну діяльність органів виконавчої влади, перевіряє законність та ефективність використання фінансових ресурсів, що виділяються з Державного бюджету України на виконання загальнодержавних програм; здійснює контроль за виконанням рішень Верховної Ради України про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам, міжнародним організаціям, передбачених у Державному бюджеті України, за касовим виконанням Державного бюджету України Національним банком України та уповноваженими банками; перевіряє за дорученням Верховної Ради України відповідно до свого статусу кошторис витрат, пов'язаних з діяльністю Верховної Ради України та її апарату, допоміжних органів і служб Президента України та апарату Кабінету Міністрів України, а також витрачання коштів державними установами та організаціями, що діють за кордоном і фінансуються за рахунок Державного бюджету України; здійснює контроль у сфері державних закупівель.

Контрольна функція слугує джерелом для здійснення експертно-аналітичної функції. Узагальнена інформація за перевітками, ревізіями і обстеженнями використовується при проведенні експертизи та поданні висновків Рахунковою палатою щодо проекту закону про Державний бю-

джет України, проектів нормативних актів з питань бюджетно-фінансової та грошово-кредитної систем, окремих напрямків бюджетно-фінансової, грошово-кредитної політики тощо [7, с. 306].

Експертно-аналітична функція реалізується у двох напрямках: у підготовці експертних висновків за конкретними документами та аналітичних матеріалів.

Наступною функцією можна виділити консультативну, яка підкріплена значною кількістю працівників Рахункової палати саме за цим напрямком і виражається в наданні консультації органам і посадовим особам, які обираються, затверджуються або призначаються Верховною Радою України, з питань витрачання коштів Державного бюджету України. В ході проведення перевірок і аналізу стану економіки Рахункова палата розробляє заходи щодо вишукування можливостей і нових джерел залучення додаткових надходжень до Державного бюджету України і вносить відповідні пропозиції центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної фінансової політики; готує і дає висновки та відповіді на звернення органів виконавчої влади, органів прокуратури і суду з питань, що належать до її відання. Одним із завдань Рахункової палати є регулярне інформування Верховної Ради України, її комітетів про хід виконання Державного бюджету України та стан погашення внутрішнього і зовнішнього боргу України, про результати здійснення інших контрольних функцій. Інформаційна функція реалізується на основі контрольних заходів і аналітичної роботи.

Перелічені функції, властиві для Рахункової палати як органу державної влади, випливають саме із закону і слугують напрямком діяльності для досягнення мети і завдань Рахункової палати. Недоліком для роботи Рахункової палати, на наш погляд, є відсутність чіткого переліку функцій у законі, тому що науковці ст. 6 Закону України «Про Рахункову палату» трактують по-різному. Для удосконалення діяльності цього органу доцільно наділити його виконавчою функцією. У більшості країн

ВОФК не наділений виконавчими повноваженнями, внаслідок чого його функція зводиться до виявлення недоліків та презентації рекомендацій. ВОФК не розташовує правом змусити всупереч бажанню перевіреної установи виконати свої рекомендації. Саме тому його іноді називають «лицарем без меча» [10, с. 64].

Закон обходить своєю увагою ще одну важливу функцію Рахункової палати, як координаційна. Функція координації передбачає узгодження дій різних органів з метою досягнення будь-якої мети. Відштовхуючись від того, що головною метою діяльності Рахункової палати є контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням, виходячи з аналізу законодавчих актів, які регулюють її діяльність, можна зробити висновок, що характер завдань Рахункової палати та їх вирішення потребує узгодження зусиль декількох органів, що, у свою чергу, передбачає здійснення цілої системи різних заходів. Маючи ознаки ВОФК, за Рахунковою палатою необхідно встановити пріоритет у сфері організації і координації фінансового контролю. У ст. 2 Закону України «Про Рахункову палату» вказано, що одним із завдань є «організація ... контролю», але це завдання не дістало відображення у функціях і повноваженнях Рахункової палати. Стаття 21 передбачає, що Рахункова палата при здійсненні своєї діяльності взаємодіє з контрольними органами, тобто за палатою закріплене таке право, і воно забезпечено обов'язком цих органів сприяти діяльності Рахункової палати, надавати за її запитом інформацію про результати перевірок та ревізій, які ними проведено. Одним із основних і перспективних завдань на сьогодні є налагодження координації роботи всіх органів фінансового контролю, що сприятиме ефективній роботі із виключенням дублювання повноважень.

На проведеному аналізі законодавства про Рахункову палату та загальних положеннях державно-правової теорії, функції Рахункової палати можна сформулювати як основні напрямки діяльності Рахункової палати, у яких висловлюється і кон-

кретизується її сутність і призначення, які виникають і мають розвиток відповідно до її мети і завдань, направлені на вирішення цих завдань і вимагають використання властивих їм повноважень та правових засобів. На основі вищевикладеного можна виділити наступні функції Рахункової палати: контрольна, експертно-аналітична, інформаційна, які впливають зі ст. 6, і координаційна, яка впливає зі змісту самого закону. Ці функції можна охарактеризувати як основні, які у своєму складі мають ще інші, допоміжні (похідні) функції, які ще потребують дослідження.

Значним недоліком Закону України «Про Рахункову палату» є відсутність систематизованості, в більшості випадків функції визначаються в загальних рисах, передбачені в різному обсязі: деякі прямо визначені в законі, інші впливають з його змісту. Звертаємо увагу на незабезпеченість функцій Рахункової палати повноваженнями в належному ступені, що негативно відображається на їх реалізації. Це вказує на необхідність законодавчої регламентації самих функцій та повноважень, якими вони підкріплюються.

Література

1. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. [Електронний ресурс] / В. И. Даль – Режим доступу до ресурсу: <http://www.runivers.ru/lib/book>.
2. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. [Електронний ресурс] / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова – Режим доступу до ресурсу: <http://ozhegov.info/slovar>.
3. Куйбіда В. С. Принципы и методы деятельности органов местного самоуправления: Монография / В. С. Куйбіда. – К.: МАУП, 2004. – 432 с.
4. Майданник О. О. Функции держави та органу державної влади – поняття, ознаки, співвідношення / О. О. Майданний // Бюлетень міністерства юстиції України. – 2009. – № 4-5 (90-91). – С. 67-74.
5. Колодій А.М., Копейчиков В.В., Лисенков С.Л., Пастухов В.П., Тихомиров О.Д. Загальна теорія держави і права. Навчальний посібник / За ред. В.В. Копейчи-

АНОТАЦІЯ

Досліджується правова категорія «функція», походження функцій державних органів від функцій держави та їх зв'язок. Розглядаються функції Рахункової палати та підходи до їх класифікації, пропонуються шляхи вдосконалення.

SUMMARY

We study the legal category of "function", the origin of the state functions of the state and their relationship. We consider functions of the Accounting Chamber and approaches to their classification, there are ways to improve.

кова. – К.:Юрінформ, 1999. – 320 с.

6. Емельянов А. С. Реализация охранительной функции финансового права : дис. ... докт. юр. наук : 12.00.14 / Александр Сергеевич Емельянов. – ГУ ВШЭ. – М., 2005. – 327 с.

7. Савченко Л. А. Правові основи фінансового контролю : навч. посіб. / Л. А. Савченко. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 504 с.

8. Гриценко О. І. Рахункова палата: державно-правова природа, сучасний

стан, перспективи розвитку [Текст] /- О. І. Гриценко. – Запоріжжя : Видавництво ВАТ «Мотор Січ», 2004. – 138 с.

9. Толокнова Т. Б. Европейская счетная палата как основной институт системы финансового контроля в праве Европейского союза : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.10 / Т. Б. Толокнова. – МГИМО. – М., 2010. – 178 с.

10. Погосян Н. Д. Счетная палата Российской Федерации / Н. Д. Погосян. – М. : Юристъ, 1998. – 304 с.