

РОЗДІЛ 2

ВДОСКОНАЛЕННЯ ОБЛІКУ І ФІНАНСОВО-КРЕДИТНОГО МЕХАНІЗМУ В АГРАРНОМУ СЕКТОРІ

УДК 336:332.025.12 (477)

РАХУНКОВА ПАЛАТА ТА ЇЇ РОЛЬ У ЗДІЙСНЕННІ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

Г. Лопушняк, д. е. н.

Львівський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління

при Президентові України,

О. Малецька, к.е.н., Х. Рибчанська

Львівський національний аграрний університет

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку України особливої актуальності набувають питання підвищення ефективності державного фінансового контролю. Без чітко організованої системи контролю за виробництвом, розподілом і перерозподілом суспільного продукту та іншими сферами суспільного життя в державі неможливо забезпечити ефективне функціонування системи державних фінансів, що безпосередньо впливає на соціально-економічний розвиток країни та підвищення добробуту її громадян.

Основною ланкою державних фінансів є державний бюджет, контроль за використанням коштів якого здійснює Рахункова палата України. Результати проведених нею перевірок свідчать про численні правопорушення у сфері використання бюджетних коштів. Саме тому дослідження її діяльності, повноважень є актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання функціонування та розвитку системи державного фінансового контролю, в якій вагоме місце відводиться і Рахунковій палаті як контролюючому органу, були предметом досліджень багатьох науковців і практиків, серед яких: О. Барановський, З. Варналій, О. Василик, В. Воротін, М. Єрмошенко, Я. Жаліло, М. Каленський, Є. Калюга, В. Кравченко, А. Максюта, В. Мельничук, В. Піхоцький, І. Стефанюк, В. Федосов та ін. Однак, незважаючи на високий рівень наукових здобутків у досліджуваній сфері, низка актуальних теоретичних і прикладних питань залишається поза увагою науковців, серед яких проблемні аспекти, що стосуються діяльності Рахункової палати та її ролі в системі державного фінансового контролю.

Постановка завдання. Метою нашого дослідження є аналіз повноважень та результатів діяльності Рахункової палати, визначення її ролі у здійсненні державного фінансового контролю в Україні.

Виклад основного матеріалу. Рахункова палата України є постійно діючим органом зовнішнього державного фінансового контролю, що будує свою діяльність на основі принципів законності, плановості, об'єктивності, незалежності та гласності. Вона здійснює “контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України” [7].

З 1 січня 2006 року нова редакція ст. 98 Конституції України [10] розширила повноваження Рахункової палати, у результаті чого вона отримала право здійснювати контроль ще й за надходженням коштів до державного бюджету України. Однак у 2010 році це право було скасовано рішенням Конституційного Суду України у зв'язку з порушенням конституційної процедури розгляду та прийняття Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 року № 2222-IV і повноваження Рахункової палати знову стосуються тільки контролю за використанням коштів державного бюджету України.

На нашу думку, це не дає змоги Рахунковій палаті повною мірою здійснювати контроль за виконанням державного бюджету як цілісного процесу, оскільки залишає поза ним (контролем) дохідну частину бюджету, що є невід'ємною складовою бюджетного процесу в державі.

Водночас зазначимо, що лише за 2008 – 2010 рр. Рахункова палата України виявила порушень і недоліків в адмініструванні доходів державного бюджету на суму 42,6 млрд грн, що становило 38,2 % усіх виявлених порушень. Докладніше динаміку обсягу і частки виявлених недоліків і порушень у зазначеній сфері показано на рис. 1.

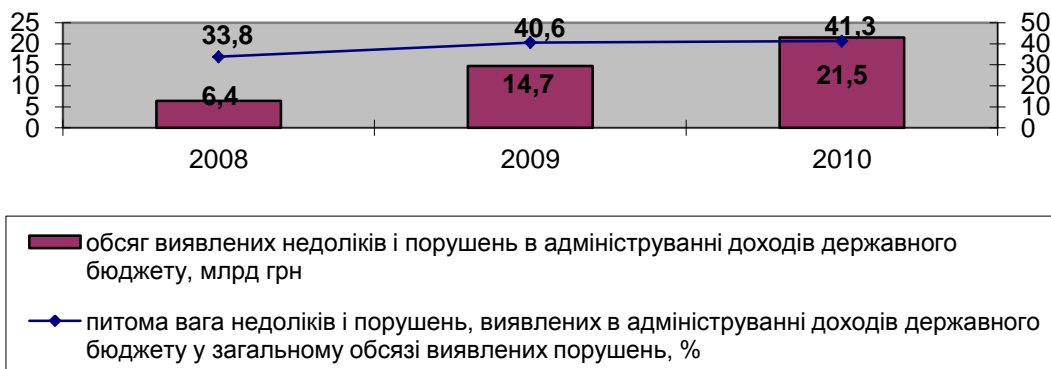


Рис. 1. Динаміка обсягу і частки недоліків і порушень, виявлених в адмініструванні доходів державного бюджету України у 2008 – 2010 роках (за результатами перевірок Рахунковою палатою України)*.

*Побудовано авторами на основі [2-5].

Зауважимо, що бюджети кожного фінансового року перебувають на одному з етапів трирічного циклу контролю. Зокрема у 2012 році Рахункова палата здійснювала контроль бюджетів трьох років: 2013 року (на стадії формування проекту бюджету), 2012 року (у ході поточного виконання) та 2011 року (виконаного бюджету).

Інтегрована до основних складових бюджетного процесу така система контролю передбачає безперервний трирічний цикл контролю за формуванням і виконанням бюджетів кожного фінансового року, що реалізується на трьох послідовних стадіях: попередній контроль проекту бюджету, поточний контроль виконання бюджету та подальший контроль виконання бюджету [2]. Завдяки цьому протягом кожного календарного року Рахункова палата одночасно працює з бюджетами трьох років, а бюджет кожного фінансового року перебуває в одній із фаз трирічного циклу. Це є однією з особливостей діяльності Рахункової палати порівняно з іншими органами фінансового контролю в Україні.

Аналізуючи результати проведених аудиторами Рахункової палати контрольно-аналітичних та експертних заходів, варто вказати на практично щорічне зростання обсягів виявлених бюджетних правопорушень. Зокрема у 2002 – 2007 роках цей показник збільшився з 5,6 млрд грн до 10,7 млрд грн, у 2008 – 2010 роках із врахування недоліків і порушень, виявлених в адмініструванні доходів до державного бюджету, він коливався в межах 19,0 – 51,9 млрд грн, а у 2011 р. зменшився до 23,4 млрд грн (рис. 2), у тому числі й за рахунок звуження повноважень Рахункової палати.

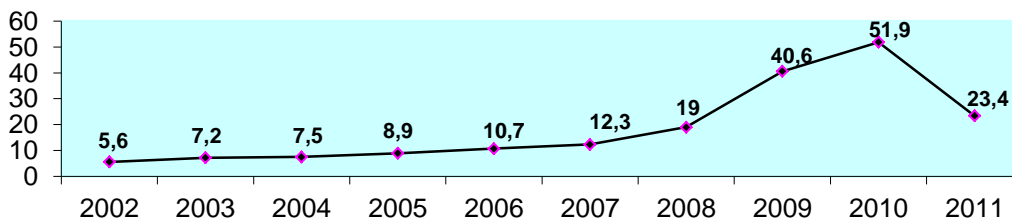


Рис. 2. Обсяги виявлених Рахунковою палатою бюджетних правопорушень, неефективного використання бюджетних коштів, порушень і недоліків в адмініструванні доходів державного бюджету України у 2002 – 2011 рр.*

*Побудовано авторами на основі [2-5].

Найбільші обсяги бюджетних правопорушень та неефективного використання коштів були виявлені у 2010 р. При цьому слід зазначити, що у 2010 р. кількість проведених контрольно-аналітичних і контрольних заходів була меншою, ніж у 2011 р. та 2009 роках. Зокрема у 2009 році було здійснено 1199 контрольно-аналітичних та експертних заходів, за результатами яких підготовлено 130 звітів та висновків, у 2010 р. – 970 заходів (118 звітів і висновків), а у 2011 р. – 1002 заходи.

Аналізуючи обсяги виявлених порушень, зауважимо, що у 2006 та 2008 роках серед недоліків і порушень переважало незаконне, у тому числі нецільове, використання бюджетних коштів, у 2007 та 2011 роках – неефективне, а у 2009 та 2010 роках – недоліки та порушення в адмініструванні доходів державного бюджету.

Згрупувавши за основними напрямками і сферами використання коштів державного бюджету України та державних цільових фондів результати

проведених у 2011 році контрольно-аналітичних та експертних заходів, виявлено, що найбільше порушень було встановлено у сфері науки і освіти (39,2 %), охорони здоров'я і культури (15,6 %) та фінансування аграрного комплексу, підтримки вітчизняного виробника та охорони земель державної власності (15,2 %).

Вагому роль у здійсненні державного фінансового контролю відіграють дев'ять територіальних управлінь Рахункової палати України, які були створені у 2004 році. Проведення ними координованих департаментами Рахункової палати аудитів законності, ефективності та доцільності витрачання коштів державного бюджету України й державних цільових фондів органами державної влади, установами, організаціями, підприємствами, розташованими на відповідній території, дає змогу розширити сферу незалежного зовнішнього державного фінансового контролю Рахункової палати на місцевому рівні, виявляти і акцентувати увагу суспільства на проблемах використання державних коштів, які є на регіональному рівні та мають загальнодержавне значення.

Зокрема, за підсумками проведених територіальним управлінням Рахункової палати у Львівській, Волинській, Рівненській та Тернопільській областях контрольно-аналітичних заходів, у 2005-2012 роках виявлено бюджетних правопорушень, неефективного використання бюджетних коштів і недоліків адміністрування доходів державного бюджету на загальну суму понад 8,8 млрд грн (рис. 3).

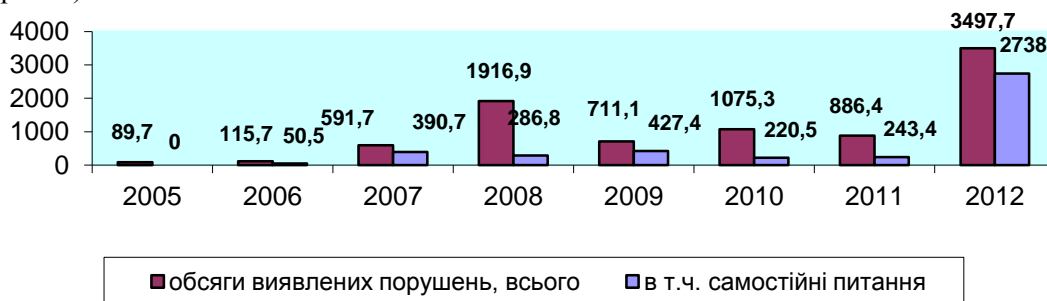


Рис. 3. Обсяги виявлених територіальним управлінням Рахункової палати у Львівській, Волинській, Рівненській та Тернопільській областях бюджетних правопорушень, неефективного використання бюджетних коштів і недоліків адміністрування доходів державного бюджету у 2005 – 2012 роках*.

*Побудовано авторами на основі інформації територіального управління Рахункової палати у Львівській, Волинській, Рівненській та Тернопільській областях за 2005 – 2012 роки.

Загалом територіальним управлінням Рахункової палати у Львівській, Волинській, Рівненській та Тернопільській областях протягом 2006-2012 років було проведено 30 самостійних контрольно-аналітичних заходів, за результатами яких встановлено неефективного, нецільового, з порушенням бюджетного законодавства

використання коштів державного бюджету на суму 4036 млн грн та неналежного адміністрування доходів державного бюджету на суму 302,5 млн грн (див. табл.).

Матеріали, підготовлені за результатами самостійних контрольних аналітичних заходів, засвідчують, що кількість і масштаби виявлених порушень все ще залишаються суттєвими. При цьому зауважимо, що сталої тенденції у динаміці цих порушень протягом 2006 – 2012 років не спостерігається.

Таблиця

Динаміка результатів самостійних контрольних аналітичних заходів, проведених територіальним управлінням Рахункової палати у Львівській, Волинській, Рівненській та Тернопільській областях

Рік	Самостійні заходи		Виявлено порушень, млн грн				
	план	факт	всього	з порушенням законодавства	нецільове	неефективне	неналежне адміністрування доходів
2005	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2006	2	2	31,6	25,5	2,0	4,1	0,0
2007	4	4	390,6	29,1	5,3	53,7	302,5
2008	4	5	286,8	76,9	0,0	209,9	0,0
2009	4	4	427,6	244,0	0,8	182,8	0,0
2010	5	5	220,5	130,3	37,8	52,4	0,0
2011	4	4	243,4	189,4	0,0	54,0	0,0
2012	6	6	2738,0	291,1	0,01	2446,9	0,0
Всього	29	30	4338,5	986,3	45,9	3003,8	302,5

*Складено авторами на основі інформації територіального управління Рахункової палати у Львівській, Волинській, Рівненській та Тернопільській областях за 2005 – 2012 роки.

Повертаючись до аналізу контрольних повноважень Рахункової палати України, звернемось до положень Лімської декларації керівних принципів контролю, яка є обов'язковою для виконання усіма членами INTOSAI. Зазначимо, що Україна приєдналася до INTOSAI – міжнародної професійної організації, що об'єднує вищі органи контролю державних фінансів 189 країн у 1998 р. Відповідно до статті 18 Лімської декларації “все управління державними фінансами, незалежно від того, відображені вони в загальному національному бюджеті чи ні, повинно бути об'єктом контролю вищого фінансового органу. Управління тими державними фінансами, які виключені з національного бюджету, не повинні виводитись з-під контролю вищого фінансового органу” [8].

Однак в Україні повноваження Рахункової палати обмежуються контролем за використанням коштів державного бюджету. Тобто поза ним залишаються надходження до державного бюджету, надходження і використання коштів

місцевих бюджетів, державних цільових фондів, підприємств, що перебувають у державній власності тощо. Водночас слід зауважити, що в Україні на рівні законодавства так і не визначено статус Рахункової палати як вищого органу фінансового контролю.

Визначаючи місце Рахункової палати України у системі державних органів, спочатку зазначимо, що Конституції зарубіжних країн його закріплюють по-різному. Одні відносять їх до органів парламенту (Австрія, Угорщина), інші – визначають як самостійний вищий державний орган фінансового контролю (Болгарія, Польща, ФРН). Існує ще одна група країн, в яких місце рахункових палат є досить неоднозначним – їх або наділяють рисами судового органу, або прямо включають до системи судових органів (Італія, Франція) [9, с. 36].

Відповідно до Конституції України, як вже зазначалося, Рахункова палата є органом, що діє від імені Верховної Ради України. У статті 1 Закону України “Про Рахункову палату” [11] прямо фіксується її підпорядкованість парламенту, а у статті 32 зазначеного закону – право законодавчого органу спрямовувати діяльність Палати, що суперечить статті 8 Лімської декларації [8]. Цій статті декларації суперечить і те, що Рахункова палата не має достатнього рівня операційної незалежності, зокрема в плануванні роботи. Зокрема відповідно до статті 15 Закону України „Про Рахункову палату” до плану її роботи обов’язково входить виконання звернень не менше 150 народних депутатів. Окрім того, Палата повинна проводити позапланові контрольні заходи за протокольними дорученнями та постановами Верховної Ради України, зверненнями комітетів останньої.

Також чинне законодавство України не конкретизує засад взаємодії Рахункової палати з органами державного фінансового контролю, які здійснюють контроль за використанням коштів державного бюджету. Це безумовно негативно впливає на ефективність державного фінансового контролю.

Негативний вплив на ефективність контролю має й те, що Рахункова палата України не має відповідних повноважень усувати виявлені порушення та притягати до відповідальності винних осіб власними процесуальними засобами. Відповідно до Закону України “Про Рахункову палату” її повноваження у цій царині спрямовані лише на повідомлення **відповідних органів** про виявлені правопорушення задля вжиття заходів з їх усунення. Водночас у низці країн “рахункові палати наділено повноваженнями, достатніми для належного здійснення відповідних функцій – правом видавати приписи про усунення порушень, ініціювання питання про відкриття дисциплінарного провадження у разі виявлення фактів службової недбалості щодо співробітників, які допустили службову недбалість, правом ініціювання питання про притягнення винних працівників підконтрольних об’єктів до кримінальної відповідальності, правом прийняття рішень про відшкодування завданих державі збитків винними особами. У низці держав (наприклад, у Франції) рахункові палати наділено судовими функціями” [6].

З метою підвищення ефективності здійснення рахунковими палатами контрольних повноважень законодавством деяких держав встановлено адміністративні санкції у вигляді штрафу за невиконання їхніх рішень, перешкоджання проведенню перевірок, неявку без поважних причин свідків тощо

(Болгарія, Польща, Чехія). Такий підхід цілком закономірний – рахункова палата є незалежним органом фінансового контролю, який не може бути віднесений до жодної з гілок влади, а тому може наділятися владно-розпорядчими функціями.

У зв'язку з цим існує потреба в підвищенні ступеня впливовості висновків і рекомендацій. Ми поділяємо думку про те, що Рахунковій палаті варто було б надати право звертатися до господарських судів із заявою про призупинення всіх видів платіжних і розрахункових операцій за рахунками державних установ у разі виявлення фактів нецільового використання ними коштів державного бюджету [1, с. 19], а також право звертатися до адміністративних судів із позовами в інтересах держави про скасування незаконних актів підконтрольних об'єктів.

Окрім того, вважаємо за доцільне надати право Рахунковій палаті України накладати штрафи на відповідальних посадових осіб за незаконне і нецільове використання бюджетних коштів на основі складених актів про результати перевірки.

Висновки. Незважаючи на прогалини у чинному законодавстві, Рахункову палату слід відносити до вищих органів фінансового контролю, оскільки цей її статус вже визнано міжнародною спільнотою.

Враховуючи те, що Рахункова палата здійснює контроль за використанням коштів державного бюджету України, а він є основною ланкою державних фінансів, можемо говорити про провідну роль цього органу у здійсненні державного фінансового контролю.

Аналіз результатів перевірок, здійснюваних Рахунковою палатою та її територіальними органами, дає змогу стверджувати, що вона є дієздатним контролюючим органом, в основу діяльності якого входить не тільки здійснення контролю, а й надання суспільству та органам влади незаангажованої інформації щодо реального стану управління коштами державного бюджету України.

Поряд із тим для підвищення ефективності державного фінансового контролю доцільно розширити повноваження Рахункової палати України, а саме щодо здійснення контролю за: надходженням коштів до державного бюджету; надходженням і використанням коштів місцевих бюджетів України, державних цільових фондів і підприємств, що перебувають у державній власності. Також вважаємо за необхідне посилити незалежність Рахункової палати від органів як виконавчої, так і законодавчої влади та підвищити ступінь впливовості її висновків і рекомендацій через надання права звертатися до судових органів із заявою про призупинення всіх видів платіжних і розрахункових операцій за рахунками державних установ у разі виявлення фактів нецільового використання ними коштів державного бюджету та з позовами в інтересах держави про скасування незаконних актів підконтрольних об'єктів, а в окремих випадках – застосовувати адміністративні санкції у вигляді штрафів.

Бібліографічний список

1. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Ю. Г. Барабаш. – Харків, 2004. – 20 с.

2. Звіт Рахункової палати України за 2011 рік [Електронний ресурс]. – К., 2012. – 176 с. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826>.
3. Звіт Рахункової палати України за 2010 рік [Електронний ресурс]. – К., 2011. – 208 с. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826>.
4. Звіт Рахункової палати України за 2009 рік [Електронний ресурс]. – К., 2010. – 192 с. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826>.
5. Звіт Рахункової палати України за 2008 рік [Електронний ресурс]. – К., 2009. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826>.
6. Ковриженко Д. Статус Рахункової Палати в Україні: українське законодавство, зарубіжний досвід та шляхи удосконалення / Денис Ковриженко // Парламент. – 2005. – № 3. – С. 30 – 46.
7. Конституція України : Закон України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
8. Лімська декларація керівних принципів контролю: Перу; Декларація, Міжнародний документ від 01.01.1977 р. [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/604_001.
9. Мельничук В. Г. Незалежний державний фінансовий контроль в Україні та досвід зарубіжних країн / В. Г. Мельничук // Фінансовий контроль. – 2002. – № 2. – С. 36.
10. Про внесення змін до Конституції України : Закон України № 2222-IV від 8.12.2004 р. [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
11. Про Рахункову палату : Закон України № 315/96-ВР від 11.07.1996 р. із змінами і доповненнями станом на 01.01.2013 р. [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/315/96-%D0%B2%D1%80>.

Лопушняк Г., Малецька О., Рибчанська Х. Рахункова палата та її роль у здійсненні державного фінансового контролю в Україні

Здійснено аналіз повноважень та результатів діяльності Рахункової палати України. Виявлено проблеми у здійсненні контролю Рахунковою палатою та подано пропозиції щодо розширення її повноважень. Обґрунтовано провідну роль Рахункової палати у здійсненні державного фінансового контролю в Україні.

Ключові слова: державний фінансовий контроль, Рахункова палата, кошти Державного бюджету України, контрольні повноваження.

Lopushniak H., Malec't'ka O., Rybchanska K. An account chamber and their role are in realization of state financial control in Ukraine

The analysis of plenary powers and results of activity of the Account chamber of Ukraine is carried out. Problems are educed in realization of control the Account chamber and suggestions are given in relation to expansion of her plenary powers. The leading role of the Account chamber is reasonable in realization of state financial control in Ukraine.

Key words: state financial control, Account chamber, money of the State budget of Ukraine, control plenary powers.

Лопушняк Г., Малецькая О., Рыбчанская К. Счётная палата и её роль в осуществлении государственного финансового контроля в Украине

Осуществлен анализ полномочий и результатов деятельности Счетной палаты Украины. Выявлены проблемы в осуществлении контроля Счетной палатой и представлены предложения по расширению ее полномочий. Обосновано ведущую роль Счетной палаты в осуществлении государственного финансового контроля в Украине.

Ключевые слова: государственный финансовый контроль, Счетная палата, средства Государственного бюджета Украины, контрольные полномочия.