

УДК 351.72(438)

О. О. АЛЕКСАНДРОВИЧ

**ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ
ГАРАНТІЇ НЕЗАЛЕЖНОГО ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО
КОНТРОЛЮ В ПОЛЬЩІ**

Наведено аналіз історичного досвіду та сучасний стан здійснення фінансового державного контролю в Польщі. Приділено увагу організаційно-правовим гарантіям незалежності від впливу органів виконавчої влади діяльності Вищої контрольної палати Польської Республіки.

Ключові слова: державний фінансовий контроль, Вища контрольна палата, гарантії незалежності, регуляторна діяльність, рахункова палата.

The paper is devoted to the analysis of the historical experience and current state of the public financial control in Poland. Particular attention is paid to organizational and legal guarantees of independence from the influence of the executive bodies of the Supreme Audit Office of the Republic of Poland

Key words: public financial control, Supreme Audit Office, guarantees of independence, regulatory activities, accounts office.

Польське законодавство передбачає узгоджену діяльність багатьох контрольних інституцій, кожна з яких має визначену сферу компетенції. Система державного контролю в Польській Республіці є достатньо розгалуженою. Можна виділити такі її елементи: Вища контрольна палата (зовнішній державний контроль у вузькому значенні), парламентський контроль, внутрішній урядовий контроль, судовий контроль (Конституційний трибунал і Державний Трибунал), різні форми спеціального контролю (інспекції, органи надзору, охоронні структури тощо).

Польський досвід здійснення державного контролю має для України велике значення: по-перше, через довготривалий вплив, який польські державні інституції здійснювали на формування засад Козацької держави Богдана Хмельницького та його спадкоємців, і по-друге, у зв'язку з необхідністю реформування сучасної системи вітчизняного державного контролю у напрямку залучення кращого європейського досвіду, накопиченого у цій сфері. Вивчення і використання відповідного польського досвіду може позитивно вплинути на пошуки оптимальної української моделі організації державного контролю.

Досвід організації державного фінансового контролю в сучасному світі досліджували українські та російські фахівці О. Гетьманець, М. Гупаловська, Г. Даценко, Ж. Жирна, О. Жукова, О. Козирін, І. Лагутін, А. Мамишев, Т. Письменна, Н. Синюгіна, В. Стрельцов, В. Чхиквадзе та ін. Системі

державного контролю в Польщі присвячені розвідки І. Маринів, Н. Трещетенкової. Об'ємний фактичний та аналітичний матеріал міститься в новітніх працях польських учених Д. Боліковської, С. Калужного, Г. Кощельняка, Я. Мазура, Я. Майхровського, А. Сильвестряка, Р. Шавловського. Святкування в лютому 2009 р. 90-річчя заснування Вищої контрольної палати Польщі спричинило появу низки цікавих публікацій з історії та сучасного стану державного фінансового контролю в Польщі [3]. Проте в українській літературі з державного управління ця тема практично залишається поза увагою науковців, хоча польський досвід розбудови незалежної від впливу органів виконавчої влади системи державного фінансового контролю може бути використано в процесі реформування аналогічних інституцій в Україні.

З урахуванням вищезазначеного мета статті полягає в аналізі та системному викладі історичного досвіду і сучасного стану діяльності інститутів державного фінансового контролю в Республіці Польща з точки зору забезпечення їх незалежного від зовнішнього (адміністративного, політичного чи особистісного) впливу. Державний контроль розглядається у вузькому сенсі як діяльність вищого конституційного органу, вповноваженого здійснювати такий контроль – Вищої контрольної палати.

Сучасна польська система незалежного фінансового контролю спирається на сталу історичну традицію. 24 грудня 1613 р. окремою конституцією (законом) коронного Сейму було засновано Коронний трибунал скарбовий для контролю витрат державної скарбниці. До його компетенції відносилися всі справи стосовно державних (публічних) фінансів, відповідний контроль над діяльністю урядовців: міністрів, податківців, судових старостів, місцевих урядовців, колишніх скарбників та їх спадкоємців. Конвокаційний сейм 1764 р., підтримуючи поділ скарбниці на надвірну і посполиту (коронну і державну), ухвалою від 4 червня утворив центральний фінансовий орган – Комісію скарбову коронну і окремо від неї Комісію скарбову Великого князівства Литовського. У 1792 р. обидві комісії було об'єднано в загальну Комісію скарбову обох народів, проте на дуже короткий час – через вимушене припинення існування Першої Речі Посполитої.

Модерна історія державного контролю в Польщі починається в 1807 р. після утворення за підтримки французького імператора Наполеона I Великого герцогства Варшавського, спадкоємця колишньої Речі Посполитої. 14 грудня 1808 р. королівським декретом було створено Головну рахункову палату, яка фактично почала свою діяльність 2 березня 1809 р. Незадовго до того в наполеонівській Франції за ініціативою директора державного казначейства Ф.-Н. Мольєна законом від 16 вересня 1807 р. було утворено Рахункову палату для централізованої перевірки рахунків держави. Саме французьку модель було запозичено поляками. До обов'язків польської Рахункової палати входив наступний контроль рахунків державних органів і перегляд річних звітів

громадських об'єднань, якщо вони перевищували суму 500 злотих. Після падіння Наполеона 21 серпня 1815 р. її було ліквідовано Тимчасовим урядом Польщі.

У підросійській частині Польщі Конституційною Хартією Царства Польського від 15 (27) листопада 1815 р. було засновано Контрольну палату з метою кінцевої перевірки рахунків і звітних розрахунків. Підпорядковувалася установа виключно цареві. Завданням цієї палати, як і її попередника, був наступний контроль за державними рахунками, проте за пропозицією царя або його намісника додатково передбачалося й здійснення аналізу державного бюджету. Після невдалого антиросійського повстання царський маніфест про новий порядок управління і утворення Царства Польського від 26 (14) лютого 1832 р. передбачив серед іншого заснування Вищої Рахункової палати для загальної ревізії державних рахунків, доходів і видатків. Головою Палати призначався Генеральний контролер, який також за посадою входив до Ради з управління Царства Польського і Державної ради. Остання уповноважена була розглядати внесені Генеральним контролером звіти про результати ревізії рахунків місцевих органів державного управління. За порушення законів Генеральний контролер відповідав безпосередньо перед Державною радою, а в результаті – перед царем. У січні 1867 р. після антиросійського повстання Вищу контрольну палату було ліквідовано разом із автономією Польщі.

Сучасна історія Вищої Контрольної Палати (далі – ВКП) починається після відновлення незалежності Польщі в 1918 р. Польський дослідник А. Сільверстак виокремлює три головні етапи новітньої історії цієї інституції: Другої Речі Посполитої (1919 – 1939 рр.), радянської Польщі (1944 – 1989 рр.) та Третьої Речі Посполитої (з 1989 р.) [6, с. 8]. Через неповні три місяці після набуття Польщею незалежності Глава держави Ю. Пілсудський 7 лютого 1919 р. видав декрет про утворення Вищої контрольної палати держави, підпорядковану безпосередньо Главі державі й орієнтовану на постійний комплексний контроль за здійсненням публічних доходів і витрат, правильністю управління державним майном, діяльністю місцевих органів влади і самоврядних міст. Також до її компетенції включено було й нагляд за виконанням державного бюджету. Утворювалося також три територіальні палати – у Варшаві, Кільцях та Львові, а пізніше й в інших значних містах. З 1921 р. після прийняття Конституції Другої Речі Посполитої Контрольна палата одержала остаточну назву, що зберігається й дотепер – Вища Контрольна палата. Вважається, що саме інституції контролю зразка 1919 – 1921 рр. сформували організаційні та функціональні підвалини розвитку державного контролю у міжвоєнні роки [1, с. 26].

Порівняно з контролем зразка 1919 р. відтепер запроваджено було два види контролю – фактичний та наступний, від вступного контролю відмовилися через сумніви у його дієвості. У регіонах створювалися колегіальні окружні контрольні палати, наділені на своїй території правами

департаментів центральної палати. Голова Палати не входив до складу уряду, проте був прирівняний до міністрів і в такому статусі активно співпрацював з міністерством фінансів, Сеймом і Сенатом країни. За результати власної він діяльності відповідав безпосередньо перед Сеймом – нижньою палатою польського парламенту.

Отже, на підставі Конституції від 17 березня 1921 р. і закону про державний контроль від 3 червня 1921р. було закладено новітню польську традицію державного управління, за якою державний контроль являє собою самостійну функцію держави, ввірену окремому органу, який не залежить від уряду, а є підпорядкованим парламенту. Побудована Палата була на принципах колегіальності, персональній незалежності та відповідальності урядовців. Пізніше за Конституцією 1935 р. Вища контрольна палата прирівнювалася до вищого державного органу, який значенням поступався лише уряду, Сейму, Сенату й судам та знаходилася у віданні президента країни, який самостійно призначав Голову і членів колегії ВКП.

Під час Другої світової війни на підставі декрету президента Республіки Польща від 17 лютого 1940 р. діяльність ВКП було відновлено в еміграції (спочатку у Франції, потім у Великій Британії). Відповідно до конституції 1935 р. підпорядковано її було безпосередньо президенту і міністру фінансів. ВКП в еміграції діяло до 8 грудня 1991 р., коли останній її керівник склав свої повноваження. На окупованій території Польщі з 1942 р. діяла підпільна делегатура ВКП.

Після звільнення Польщі від німецько-фашистських військ тимчасовим вищим органом державного управління – Крайової народної ради (КНР) – було видано закон про організацію і сферу діяльності народних рад (22 вересня 1944 р.). Передбачалося, зокрема, що до формування Вищої контрольної палати, передбаченою конституцією 1921 р., всі функції державного контролю перебирає на себе Президія КНР, при якій утворювалося спеціальне Бюро контролю. Усі урядові установи, органи самоврядування, у т.ч. суди і прокуратура, а також підприємства мали передавати в розпорядження Бюро необхідні первинні фінансові документи, а також надавати потрібні пояснення у справах організаційних, адміністративних, господарських і фінансових. Народні ради як органи громадського контролю одержали право створювати власні постійні контрольні та інші комісії. З часом при воєводських народних радах та їх президіях створювалися територіальні делегатури, спочатку в Лодзі, Варшаві, Катовіце і Сопоті, а до літа 1946 р. – майже в усіх воєводствах. Після ухвалення так званої “малої конституції” 1947 р. Бюро контролю було підпорядковане Державній раді, до якої перейшли функції КНР [5, с. 292]. Сейм окремим законом про державний контроль від 9 березня 1949 р. підтвердив незалежність ВКП від уряду, проте фактично підпорядкував її Державній раді, до складу якої голова ВКП входив за посадою. Проте призначався він і звільнявся однопалатним Сеймом, як і його заступники.

22 листопада 1952 р. ВКП було законодавчо ліквідовано, а її функції за тогочасними радянськими стандартами передано до новоутвореного Міністерства державного контролю з досить обмеженими повноваженнями щодо контролю діяльності вищих органів державного управління. На практиці це означало фактичну ліквідацію незалежних від виконавчої влади органів контролю [5, с. 294]. Тільки в 1957 р. на хвилі післясталінської “відлиги” незалежність ВКП відновилася у традиційній формі підпорядкування однопалатному Сейму Польської Народної республіки. До її функцій відносився контроль за господарською, фінансовою та організаційно-адміністративною діяльністю вищих і місцевих органів державного управління та підпорядкованих їм організацій, а також підготовка щорічного звіту Сейму про виконання державного бюджету та народно-господарського плану і пропозиції з питання про схвалення діяльності уряду. У воєводствах ВКП був представлений спеціальними делегатурами (регіональними контрольними установами).

На відносно короткий термін у 1976 – 1980 рр. ВКП було перетворено на один з вищих органів державної адміністрації, а нагляд за її діяльністю передано Голові Ради Міністрів Польщі. Новим законом про Вищу контрольну палату від 8 жовтня 1980 р. на вимогу громадськості незалежність Вищої контрольної палати від уряду було остаточно відновлено, як і її підпорядкування Сейму. Новий закон базувався на трьох засадничих ідеях. По-перше, це безпосередній і різнобічний зв'язок контролю з центральними, а в подальшому і місцевими представницькими органами; по-друге, відокремлення системи органів ВКП у самостійну вертикаль державних органів, і по-третє, гарантування незалежності контролю, особливо від органів державної адміністрації [2, с. 38]. Такий правовий стан зберігається й дотепер. Розвиток польських контрольних інституцій в історичній перспективі викладено в таблиці.

23 грудня 1994 р. було ухвалено чинний закон Республіки Польща про Вищу контрольну палату. Відповідно до цього закону й прийнятої 2 квітня 1997 р. Конституції Республіки Польща Вища контрольна палата є головним колегіальним органом (*naczelny organem*) державного контролю, підпорядкованим Сейму.

З урахуванням вищевикладеного матеріалу, можна визначити такі підвалини незалежного функціонування Вищої контрольної палати в сучасній Польщі [1].

1. Верховна контрольна палата є головним колегіальним органом державного контролю, підпорядкованим виключно Сейму.

2. ВКП належить право контролювати діяльність органів вищих органів державної влади, урядової адміністрації, Національного Банку Польщі, державних юридичних осіб і інших державних організаційних одиниць.

3. ВКП здійснює контроль за дорученням Сейму або його органів, за пропозицією Президента Республіки Польща, Голови Ради Міністрів або – що є особливо важливим – за власною ініціативою.

Таблиця

Органи державного контролю Польщі в історичній перспективі
(1808 – 2014 рр.)

№	Назва державного органу	Період діяльності (роки)	Підпорядкування
1.	Головна рахункова палата (Główna Izba Obrachunkowa Księstwa Warszawskiego)	14.12.1808. – 21.08.2015	Саксонський король як сюзерен Великого герцогства Варшавського (під протекторатом Франції)
2.	Контрольна палата	15(27) 1815 – 1831	Російський цар безпосередньо
3.	Вища Рахункова палата (Izba Obrachunkowa Królestwa Polskiego)	14.02.1832 – 1.01.1867	Генеральний контролер відповідав перед Державною Радою Царства Польського, а в разі необхідності перед російським царем особисто
4.	Загальноросійський державний контроль	початок 1867 – лютий 1917	Російський Державний контролер, призначений царем
5.	Вища контрольна палата держави (Najwyższa Izba Kontroli Państwa)	7.02.1919 – 17.03.1921	Глава Другої Речі Посполитої безпосередньо
6.	Вища контрольна палата (Najwyższa Izba Kontroli)	3.06.1921 – вересень 1939	Законодавчий Сейм як нижня палата польського парламенту (1921-1935) Президент країни (1935-1939)
7.	Вища контрольна палата в еміграції (Франція, Велика Британія)	17.02.1940 – 8.12.1991	Президент і міністр фінансів уряду Республіки Польща в еміграції
8.	Бюро контролю (Biuro Kontroli)	22.09.1944 – 9.03.1949	Президія Крайової народної ради (1944-1947), Державна рада (1947-1949)
9.	Вища контрольна палата	1949-1952	Однопалатний Сейм Польської Республіки
10.	Міністерство державного контролю (Ministerstwo Kontroli Państwowej).	1952-1957	Рада Міністрів Польської Народної Республіки
11.	Вища контрольна палата	1957-1976	Однопалатний Сейм Польської Народної Республіки
12.	Вища контрольна палата	1976-1980	Голова Ради Міністрів Польської Народної Республіки
13.	Вища контрольна палата	8.10.1980 – червень 1989	Однопалатний Сейм Польської Народної Республіки
14.	Вища контрольна палата	липень 1989 – по теперішній час	Сейм як нижня палата Національної Асамблеї Республіки Польща

4. ВКП має право звернення до Конституційного Трибуналу(органу конституційного правосуддя) з пропозиціями про встановлення відповідності законодавчого акта Конституції, визначення загальнообов'язкового тлумачення законів.

5. Процедура призначення керівних осіб в органах ВКП чітко виписана у законі:

– Голова ВКП призначається Сеймом абсолютною більшістю голосів за пропозицією Маршала Сейму або групи не менше 35 депутатів за згодою Сенату терміном на 6 років з правом призначення на другий термін. Він не може притягатися до кримінальної відповідальності, бути заарештованим або затриманим без згоди Сейму, а належати до політичної партії;

– члени Колегії ВКП призначаються Президією Сейму за поданням голови ВКП терміном на 3 роки. Члени Колегії незалежні в здійсненні своїх функцій і можуть по рішеннях, що приймаються, вносити до протоколу свою особливу думку;

– до складу Колегії ВКП крім вищих керівників, призначених за посадою, входять сім незалежних фахівців (більше третини від персонального складу установи), які представляють наукову спільноту у галузі економіки і фінансів;

– трудові відносини з працівником, який здійснює нагляд за ходом контрольних дій або їх виконують, устанавлюється на основі призначення, якому передє укладення трудового договору на термін не більше Зроків з правом перепризначення на підставі періодичної оцінки його кваліфікації. Голова ВКП може призначити відповідального працівника без проходження стажування на підставі його кваліфікації або професійної практики.

6. Проект бюджету ВКП у формі, прийнятої її Колегією, міністр фінансів включає в проект державного бюджету. Голова ВКП у сфері виконання бюджету інституції наділяється повноваженнями Міністра фінансів. Виконання бюджету ВКП контролюється Сеймом:

7. Працівник, який здійснює нагляд за ходом контрольних дій або їх виконує, не може бути членом політичної партії або займатися політичною діяльністю.

8. Заступники Голови та генеральний директор ВКП, а також працівники, які здійснюють нагляд за ходом контрольних дій або їх виконують, не можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності у зв'язку зі своїми службовими діями без попередньої згоди Колегії ВКП, а Голова ВКП – без згоди Сейму. Ця норма діє відносно вказаних осіб й після припинення ними трудових відносин з ВКП.

9. Президент ВКП безпосередньо визначає, в плані регуляторної діяльності, детальні правила підготовки до контрольних заходів, завдання для контролерів, а також вимоги до складання остаточних звітів за результатами перевірок.

Сучасні польські дослідники акцентують увагу на важливості законодавчих гарантій незалежності ВКП у прийнятті фахових рішень. Так

колишній заступник голови ВКП Гжегош Кошелняк у спеціальній розвідці доводить, що польське законодавство про ВКП виписано у такий спосіб, щоб гарантувати незалежність й аполітичність цієї інституції. Єдина можливість для уряду вплинути на діяльність ВКП полягає у клопотанні перед її керівництвом про проведення конкретних контрольних заходів [4, с. 58–59].

Дослідження історичного досвіду та організаційно-правових гарантій здійснення незалежного державного контролю в Польщі дозволяють зробити важливі прикінцеві висновки.

1. Сучасна польська система державного фінансового контролю базується на тривалій історичній традиції, зародження якої припадає на ХVІІст. За часів російського, а потім й радянського домінування на польських землях ця традиція зберігалася, якщо не повною мірою, але у принципових моментах.

2. Незалежність ВКП значною мірою гарантується тією великою роллю, що в польській політичній системі традиційно належить державному Сейму, який ще з домодерних часів виборів право загального контролю за діями виконавчої влади. Уряд навіть за часів президентства Ю. Пілсудського й за добу соціалізму не мав істотного впливу на діяльність Вищої контрольної палати.

3. Незважаючи на значну кількість контролюючих інституцій (парламентських, адміністративних, судових тощо), центральне місце в системі незалежного зовнішнього державного фінансового контролю належить Вищій контрольній палаті – незалежній від впливу адміністративних органів інституції, заснованої ще у 1919 – 1921 рр. і з того часу працюючою переважно без суттєвих змін.

4. ВКП користується великими правами, яких, наприклад, позбавлена українська Рахункова палата, а саме правом надавати офіційну оцінку діяльності уряду з виконання його бюджетних та інших повноважень і правом самостійного звернення до Конституційного трибуналу щодо тлумачення чинних законів. Крім того, ВКП має право самостійно ініціювати контрольні дії.

5. Відповідальні працівники ВКП у своїй професійній діяльності фактично користуюся правом імунітету, тобто не можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності без виконання доволі складної формальної процедури. До того ж цей імунітет зберігається й після припинення ними трудових відносин з ВКП.

6. Нарешті, польське законодавство передбачає відносно значний обсяг соціального й матеріального забезпечення працівників ВКП в залежності від їх професійного стажу і статусної ролі в організації.

Для сучасної України реформа системи державного контролю є дуже актуальною темою, оскільки велика кількість контролюючих установ залишається розпорошеною в часі й просторі, позбавленою необхідних повноважень, потерпають через відсутність законодавче встановленої координації загальних зусиль. Досвід Польщі, де протягом майже 90 років успішно діє єдиний інститут державного зовнішнього фінансового контролю,

незалежний від впливу адміністративних органів, може статися в нагоді для нашої країни.

Подальші розвідки у визначеній сфері можуть концентруватися навколо наступних взаємопов'язаних проблем, а саме напрямів подальшого вдосконалення правових і адміністративних засад діяльності ВКП на підставі змін, внесених 22 січня 2010 р. до закону про Вищу контрольну палату, інших чинних нормативних актів і законопроектів; внутрішнього адміністративного контролю, засади якого встановлені законом від 15 липня 2011 р. про урядовий адміністративний контроль; регіональних рахункових палат, які на підставі закону від 7 листопада 1992 р. здійснюють фінансовий контроль за діяльністю гмін (територіальних громад) та їх асоціацій; установлення механізму субординації та координації професійної діяльності різних контрольних органів на центральному та регіональному рівнях.

Література:

1. О Верховной Контрольной Палате Польши : Закон Республики Польша от 23 декабря 1994 г. [Електронний ресурс] // Правовое регулирование государственного финансового контроля в субъектах Российской Федерации. – М. : Прометей, 1998. – С. 194–229. – Режим доступу : <http://budgetrf.ru>.

2. *Jagielski Jacek* Kształtowanie się instytucji kontroli państwowej w Polsce Jacek Jagielski // Kontrola Państwa ; Najwyższa Izba Kontroli. – Rocznik LIV. – Numer 1/I (324) – Styczeń-luty 2009. – S. 21–43. – Режим доступу : <http://www.nik.gov.pl>.

3. *Kościelniak Grzegorz*. Najwyższa Izba Kontroli – organ polityczny czy apolityczny. Rozważania na gruncie polskiego porządku prawnego [Електронний ресурс] / Grzegorz Kościelniak // Prace naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Seria: Res Politicae. – 2007. – Т. II. – S. 43–59. – Режим доступу : <http://dlibra.bg.ajd.czest.pl>.

4. *Kościelniak Grzegorz*. Najwyższa Izba Kontrom – 90 lat tradycji naczelnego organu kontroli państwowej. Współczesny obraz i proponowane kierunki zmian [Електронний ресурс] / Grzegorz Kościelniak // Państwo i Społeczeństwo. – 2009. – Rok IX. – Nr 3. – S. 157–166. – Режим доступу : <http://repozytorium.ka.edu.pl>.

5. *Majchrowski Jacek M.* Ewolucja systemu kontroli państwowej w Polsce lat powojennych. Od Biura Kontroli przy Prezydium Krajowej Rady Narodowej do Ministerstwa Kontroli Państwowej / Jacek M. Majchrowski // Regnare, Gubernare, Administrare. Prawo i władza na przestrzeni wieków ; Red. Grodziski Stanisław, Dziadzio Andrzej. – Tom 2. – Kraków : AFM, 2012. – 470 s.

6. *Sylwestrzak Andrzej* Historia Najwyższej Izby Kontroli i jej miejsce w konstytucji [Електронний ресурс] / Andrzej Sylwestrzak // Kontrola Państwowa / Najwyższa Izba Kontroli. – Rocznik LV. – Numer specjalny. – Styczeń 2010. – S. 7–40. – Режим доступу : <http://www.nik.gov.pl>.

Надійшла до редколегії 10.11.2014 р.