

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ В УКРАЇНІ. ОКРЕМІ АСПЕКТИ

М.М. Крутевич

*викладач кафедри кримінального права
Національної академії внутрішніх справ*

Постановка проблеми. В Україні бюджетний процес регулюється Бюджетним кодексом України у редакції від 7 квітня 2015 р., згідно з яким бюджетний процес – регламентована нормами права діяльність, пов'язана із складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему України.

Розподіл повноважень у сфері бюджетного процесу здійснюється на підставі конституційного принципу поділу влади і розмежування компетенції. Розгляд і затвердження державного бюджету, контроль за його виконанням Конституцією України відносяться до компетенції Верховної Ради України. На Уряд покладається обов'язок розробити і подати Верховній Раді України державний бюджет і забезпечити його виконання, а також подати Верховній Раді України звіт про виконання державного бюджету (статті 96, 97 Конституції України).

Бюджетним кодексом України регламентується порядок розробки, розгляду і затвердження державного бюджету. Відповідно до цього Верховна Рада України не пізніше 01 липня приймає бюджетну резолюцію про основні напрями бюджетної політики, але цьому передують надходження звіту Кабінету Міністрів України про стан виконання бюджету поточного року і прогнозу економічного розвитку країни. Розробка державного бюджету починається зі складання зведеного балансу фінансових ресурсів, визначення основних напрямків бюджетної політики, розрахунку контрольних цифр проекту бюджету. Для цього у встановлений термін міністерства та інші центральні органи виконавчої влади України, державні організації подають свої розрахунки і показники у Міністерство фінансів України, де на їхній основі розробляються контрольні цифри державного бюджету.

Цілісність державного бюджету досягається шляхом включення у нього всіх видів джерел бюджетних доходів і всіх напрямків витрат, пов'язаних з фінансуванням з державного бюджету. Прийнятий державний бюджет оформляється законом і стає обов'язковим для виконання по всій території України.

Складання звіту про виконання державного бюджету починається з прийняття Урядом постанови, що встановлює обов'язок усім органам і організаціям, які пов'язані з виконанням державного бюджету, подати в Міністерство фінансів України відомості по виконанню бюджету. Міністерство фінансів України складає проект звіту за всіма основними показниками доходів і витрат і направляє його Уряду. У Верховну Раду України звіт про виконання державного бюджету Уряд подає в травні того року, що надходить за звітним.

Загальноновизнано, що належне виконання державного бюджету кожної країни забезпечується в першу чергу дотриманням бюджетно-фінансового законодавства як розпорядниками бюджетних коштів, так і їх адресатами. При цьому, в широкому розумінні, фінансовий контроль розповсюджується на всю сферу управління об'єктами державної власності (володіння, користування, розпорядження), незалежно від їх розташування (як у самій країні, так і за її межами). Звідси можна стверджувати, що фінансовий контроль необхідно ефективно здійснювати у всіх сферах життя суспільства.

Контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата. Організація, повноваження і порядок діяльності Рахункової палати визначаються законом (ст. 98 Конституції України). Відповідний Закон України «Про Рахункову палату», (далі по тексту – Закон) від 11.07.1996, зазнав чергових змін стосовно здійснення контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України 7 квітня 2015 року. Даний розвиток законодавства, звичайно, потребує подальшого наукового підходу до переосмислення повноважень, форм та методів діяльності Рахункової палати України.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Безумовно, вивчаючи питання про правовий статус Рахункової палати, не можливо не торкнутися проблем сутності влади, форм і методів її реалізації, системи, завдань, функцій та повноважень державних органів, принципів їх організації та функціонування, розуміння контролю взагалі та визначення його місця в організації державної влади тощо. А тому в числі вчених, роботи яких стали джерелами даного дослідження, слід виділити праці В.Б. Авер'янова, І.О. Андрєєва, А.С. Андріанова, А.А.Анісімова, П.М. Годме, В.М. Горшеньова, И.С. Дейслера, П.І. Дроздова, В.А. Євдокімова, В.Є. Калашникова, В.В. Клочкова, В.Ф. Погорілка, Н.Д. Погосяна, П.М.Рабіновича, В.І. Невідомого, А.Д. Семенкова, Ю.А. Тихомирова, Є.А. Тихонової, Ю.М. Тодики, М.В. Цвіка, В.М. Шаповала, Ю.С. Шемшученка та інших.

Щодо форм контролю, то, наприклад, М.С. Студеникіна називає «внутрішній» контроль внутрішньовідомчим і «зовнішній» – позавідомчим контролем [8, с.8]. На нашу думку, внутрішній контроль здійснюється стосовно до органів однієї системи, а зовнішній – по відношенню до організаційно неплідлих об'єктів.

Метою статті є дослідження і визначення фінансово-правової природи (характеристики) контрольних повноважень Рахункової палати та економічно-правової оцінки їхньої реалізації. Саме для цього вважаємо за доцільне керуватися принципом диференційованого підходу до розкриття змісту понят-

тя «повноваження Рахункової палати»: з одного боку, по колу їх повноважень, а з іншого боку – за об'єктами їхнього застосування.

Основні результати дослідження. Відповідно до існуючої фінансово-правової доктрини сам процес виконання бюджету можна розглядати з двох сторін – «адміністративне і бухгалтерсько-фінансове виконання бюджету» [5]. Звідси виходить відмітна риса бюджетного контролю: він повинен бути забезпечений у двох напрямках. Таким чином, на контрольний орган покладається подвійне завдання: проведення контролю за адміністративним виконанням бюджету і за його фінансовим виконанням. В одному випадку перевірі підлягають прийняті акти і проведені на їхній основі розпорядницькі операції – з погляду їхньої законності і доцільності; в іншому – правильність документального відображення усіх операцій з одержання державних коштів і розпорядження ними – з погляду вірогідності бухгалтерського обліку і фінансової звітності. Хоча контроль у тому чи іншому випадку має за мету правильність (своєчасність і повноту) використання державних коштів, кожний із зазначених напрямків припускає різну техніку здійснення бюджетного контролю.

Як і будь-який інший вид контрольної діяльності, бюджетний контроль може бути попереднім або наступним.

Наділяючи Рахункову палату повноваженнями на проведення попереднього контролю, Закон не обмежує його предметні рамки тільки бюджетним законопроектом. Згідно зі ст.2, у ході виконання своїх задач Рахункова палата покликана здійснювати і фінансову експертизу проектів державних законів, а також тих нормативних правових актів органів державної влади, що передбачають витрати, які покриваються за рахунок коштів державного бюджету і бюджетів державних позабюджетних фондів. Об'єктом попереднього контролю з боку Рахункової палати у Законі названі «міжнародні договори України, державні програми й інші документи, що стосуються питання державного бюджету і фінансів України» (ст. 7 Закону).

Наведений вище перелік об'єктів попереднього контролю, що здійснюється Рахунковою палатою, дозволяє говорити про широкі повноваження українського контрольного органу у рамках виконання ним експертної й інформаційної функцій. Реалізуючі повноваження в цій сфері діяльності, Рахункова палата дає висновки за проектами і представляє їх (як і висновки щодо виконання бюджету) у парламенті.

Готуючи висновки щодо проекту державного бюджету, Рахункова палата проводить експертизу не тільки обґрунтованості його дохідних і видаткових статей, але і розмірів державного внутрішнього і зовнішнього боргу і дефіциту державного бюджету (ст.22 Закону). Що стосується проектів нормативно-правових актів, які підлягають експертизі з боку Рахункової палати, то їх коло у Законі обмежується тими з них, що приймаються з питань, які розглядаються Верховною Радою (ч.2 ст.23 Закону).

Попередньому контролю з боку Рахункової палати підлягають практично всі документи й акти, що торкаються не тільки питання державного бюджету, але і фінансів України в цілому. Іншими словами, до компетенції Рахункової

палати повинні належати будь-які законопроекти й акти Президента України і Уряду, що мають фінансові наслідки.

Безперечно, коли в руках контрольного органу зосереджені повноваження на проведення як попереднього, так і наступного контролю, ефективність його контрольної діяльності значно підвищується, а отже, підвищується і ступінь впливу парламенту на управління у сфері фінансів.

Таким чином, головним об'єктом контрольної діяльності Рахункової палати є державний бюджет: по відношенню до нього застосовується як наступний, так і попередній контроль, проводиться перевірка своєчасності виконання за обсягами, по структурі і цільовому призначенню, обґрунтованості дохідних і видаткових статей, ефективності і доцільності витрат державних коштів.

Щодо понять, що одержали своє вираження в Законі, до державних фінансів можна віднести й кошти, які направляються на фінансування й обслуговування внутрішнього і зовнішнього боргу України, іноземні кредити і позики, що отримуються Урядом від іноземних держав і фінансових організацій, централізовані фінансові ресурси, державні кредити, валютні кошти, що знаходяться у компетенції Уряду. Тобто державна власність – це все матеріальне і нематеріальне майно, що знаходиться у розпорядженні держави. Відповідно, недержавна (приватна) власність – це все інше майно країни, що належить або окремим особам або групам осіб.

У Законі України законодавець, формулюючи положення про «сферу дії контрольних повноважень Рахункової палати» (ст.4 Закону), дає занадто загальний перелік підконтрольних об'єктів і при цьому не окреслює кордонів предметного контролю.

Основний критерій вибору об'єктів контролю законодавець визначає в залежності від факту використання коштів конкретним суб'єктом господарювання, з державного бюджету чи державної власності. Відповідно до цього принципу контролю з боку Рахункової палати підлягають усі державні органи (у тому числі їхні апарати) й установи. Сюди в першу чергу віднесені всі органи державної влади і їхні посадові особи (ст. 16), у тому числі й усі державні органи виконавчої влади, підприємства, установи й організації. Характер даних об'єктів визначається їхнім статусом – це державні некомерційні організації. Насамперед вони зобов'язані надавати на запити Рахункової палати всю необхідну інформацію і саме для них вводиться обов'язкова фінансова звітність.

Закон відносить до першої категорії об'єктів, що підлягають контролю з боку Рахункової палати, і державні позабюджетні фонди. Це фінансово-кредитні установи, що створюються державою для управління фінансами у визначених сферах – для пенсійного забезпечення, соціального страхування, реалізації політики зайнятості, медичного страхування й ін. До числа таких об'єктів належать і державні організації, доходи яких значною мірою формуються з бюджетних коштів (хоча вони відкрито не вказуються у бюджеті). Їх, однак, не можна назвати некомерційними, оскільки вони мають право інвестувати частину своїх вільних коштів.

Що ж стосується органів місцевого самоврядування, то в Законі вони віднесені до другої групи підконтрольних об'єктів: «...підприємства, організа-

ції, банки, страхові компанії й інші фінансово-кредитні установи, їхні союзи, асоціації й інші об'єднання поза залежністю від видів і форм власності, якщо вони одержують, перераховують, використовують кошти з державного бюджету чи використовують державну власність або управляють нею. За вимогою Рахункової палати комерційні банки й інші фінансово-кредитні установи зобов'язані надавати їй необхідні документальні підтвердження операцій і стану рахунків об'єктів, що перевіряються. Інші підприємства, установи й організації зобов'язані надавати за вимогою Рахункової палати довідки і копії документів по операціях і розрахунках із ними» (ст.13 Закону).

Третю групу підконтрольних об'єктів діяльності Рахункової палати складають недержавні некомерційні організації: суспільні об'єднання, недержавні фонди й ін. На них контрольні повноваження Рахункової палати поширюються лише у тій частині, що пов'язана з одержанням чи перерахуванням використання ними коштів державного бюджету, використанням державної власності та управління нею.

Особливе місце у реалізації контрольних повноважень Рахункової палати займає Національний банк України. Хоча законодавець і не називає (у рамках ст.16 Закону) його прямо в жодній із названих груп підконтрольних об'єктів, усе-таки, з огляду на його значимість у бюджетному процесі і високий статус як державної установи, його цілком можна розглядати як важливий об'єкт контрольної діяльності Рахункової палати (поряд, наприклад, з Урядом).

Законодавець виділяє дві сфери у діяльності Національного банку, що підлягають контролю з боку Рахункової палати, як пріоритетні: 1) уся діяльність Національного банку з обслуговування державного бюджету і бюджетів державних позабюджетних фондів (у цьому випадку Закон особливо встановлює принцип здійснення контролю – з погляду законності і своєчасності руху коштів); 2) уся діяльність Національного банку з обслуговування державного боргу.

Для забезпечення діяльності Рахункової палати (на запити Рахункової палати) Національний банк України і його посадові особи зобов'язані надавати їй усю необхідну інформацію і документацію з питань, що входять у її компетенцію, документальні підтвердження операцій і стану рахунків.

Очевидно, через свій особливий статус – особливого центрального органу виконавчої влади – Національний банк України не може бути віднесений до першої групи підконтрольних об'єктів. Тому контрольні повноваження Рахункової палати стосовно до його діяльності обмежені. Зокрема, на нього не поширюється обов'язок щодо надання фінансової звітності, який є обов'язковим для всіх державних органів, що належать до першої групи.

Таким чином, в Законі України використовується традиційна класифікація суб'єктів господарювання, що відповідає більше перехідному періоду економіки: всі господарські структури диференціюються у двох напрямках – на комерційні і некомерційні, на державні і недержавні. Що стосується недержавних суб'єктів, що господарюють, то під ними потрібно розуміти приватні структури. Для централізованого державного контролю головний інтерес становить уся маса державних юридичних осіб, що ведуть діяльність в Україні, статус яких може залежати і від змісту їх статутів (інших установчих докумен-

тів), і від структури розподілу сукупного власника. На наш погляд, застосування категорії «державний сектор» у класифікації юридичних осіб вищим органом фінансового контролю України не тільки спростить виконання покладених на нього функцій, але й дозволить удосконалити техніку проведення перевірок, їхню методологію.

До форм роботи Рахункової палати належать засідання Колегії Рахункової палати. Вона розглядає на своїх засіданнях питання планування та організації роботи Рахункової палати, методологію контрольно-ревізійної діяльності, підготовки звітів та інформаційних повідомлень, які направляються до Верховної Ради України та її комітетів, а також матеріали перевірок, ревізій і обстежень, що вимагають прийняття колегіального рішення.

Висновки. При витраті коштів державного бюджету частіше постає проблема не прямого розкрадання (хоча і з цим, безумовно, необхідно боротись), а неефективного їхнього використання. Досвід роботи вищих органів фінансового контролю за межами нашої країни показує, що основу їхньої діяльності складає не стільки боротьба зі злочинами, скільки методична робота, спрямована на підвищення ефективного бюджетного фінансування. Це здійснюється не тільки у рамках виконання конкретних бюджетів, але й у законотворчій діяльності, правом на участь у якій не володіє Рахункова палата.

Рахункова палата України повинна бути не просто державним органом, як це впливає зі змісту діючого закону, а органом державної влади, тобто мати владні повноваження стосовно підконтрольних органів і посадових осіб.

Щоб додати більшої ваги рішенням Рахункової палати і підвищити загальну ефективність її діяльності, необхідно наділити її правом припиняти виконання тих рішень, щодо яких нею розпочате розслідування, до тієї пори, поки не буде отримана мотивована відповідь. Природно, що ці рішення Рахункової палати повинні підлягати скасуванню в судовому порядку.

Оскільки Рахункова палата є вищим органом фінансового контролю, адже здійснює зовнішній контроль, то розширення її повноважень підсилить положення Парламенту та контрольно-наглядової гілки влади в Україні. Окрім цього, сам бюджетний устрій України повинен бути заснований на принципах єдності, повноти, реальності, гласності і самостійності всіх бюджетів, що входять у державну бюджетну систему.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України // Голос України. – 1996. – № 128.
2. Про Рахункову палату: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 24.
3. Регламент Рахункової палати. – К. : Рахункова палата, 2002. – 233с.
4. Про створення територіальних управлінь Рахункової палати: Постанова Колегії Рахункової палати від 19 липня 2004 року № 15-3 // Поточний архів Рахункової палати в Україні.
5. Про Координаційний комітет з питань боротьби зі злочинністю: Указ Президента України від 18 червня 1993 р. №218/93.
6. *Погосян Н.Д.* Правовий статус Счетной палаты Российской Федерации // Юрист. – 1997. – №10. – С. 10.

7. *Невідомий В.І.* Етапи становлення та розвитку системи фінансового контролю в Україні / Вісник Національного університету внутрішніх справ. – Харків, 2005. – Вип. 29. – С. 334 - 341.

8. *Студеникина М.С.* Государственные инспекции в СССР. – М. : Юрид. лит., 1987. – 108 с.

9. *Симоненко В.* Впровадження та розвиток дієвих механізмів парламентського контролю / Організація роботи Верховної Ради України: досвід і проблеми: матеріали круглого столу у Верховній Раді України. – К. : Верховна Рада України, 2004. – С. 27-34.

10. *Невідомий В.І.* Європейський досвід – основа вдосконалення статусу та діяльності Рахункової палати України / Європейські інтеграційні процеси і транскордонне співробітництво: міжнародні відносини, економіка, політика, географія, історія, право. У кн.: Тези доповідей II Міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів і молодих науковців, Луцьк, 19-20 травня 2005 р. / За ред. В.Й. Лажніка і В.С. Федонюка. – Луцьк : РВВ «Вежа» Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2005. – С. 85-88.

11. *Симоненко В.* Інституційний розвиток Рахункової палати відповідно до міжнародних та європейських стандартів та українські реалії. – У зб.: Програма ООН з врядування проект ПРООН «Добролетність на практиці». – К., 2004. – С. 8-11.

Крутевич М.М. Конституційно-правові основи діяльності Рахункової палати в Україні. Окремі аспекти.

У статті розглянуто та обґрунтовано необхідність доповнення чинного Конституційного законодавства щодо діяльності Рахункової палати новими необхідними повноваженнями та завданнями для здійснення ефективного зовнішнього фінансового контролю.

Ключові слова: фінансовий контроль, Рахункова палата, бюджетні кошти, суб'єкт господарювання.

Krutevich N.N. Конституційно-правові основи діяльності Счетной палаты в Украине. Отдельные аспекты.

В статье рассматриваются и обосновываются положения о необходимости дополнения действующего Конституционного законодательства касательно деятельности Счетной палаты в части расширения необходимых полномочий и заданий для осуществления внешнего финансового контроля.

Ключевые слова: финансовый контроль, Счетная палата, бюджетные средства, субъект финансового контроля.

Krutevich M.M. Constitutionally-legal bases of activity of the Account chamber are in Ukraine. Separate aspects.

In the article positions are examined and grounded about the necessity of addition of the current Constitutional legislation concerning activity of the Account chamber in part of expansion of necessary plenary powers and tasks for realization of external financial control.

Keywords: financial control, Account chamber, budgetary facilities, subject of financial control.

Стаття надійшла до редакції 21.05.2015.