

Олег ДИШКАНТ

ПОВНОВАЖЕННЯ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ У БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ: РЕАЛІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Розкрито сутність та особливості функціонування Рахункової палати України. Проаналізовано повноваження Рахункової палати з контролю у бюджетному процесі. Систематизовано чинники, які впливають на її діяльність; запропоновано напрямки підвищення ефективності та результативності її роботи.

На сучасному етапі соціально-економічних перетворень одним із головних чинників стабілізації економіки нашої держави є законне та ефективне використання бюджетних коштів, що вимагає впровадження дієвого контролю за процесом. Саме цим було обумовлено прагнення держави створити Рахункову палату з наділенням її відповідними контрольними повноваженнями.

Останнім часом і в політичних колах, і в науці значна увага приділяється проблемі ефективності та результативності діяльності Рахункової палати, активно досліджуються її взаємовідносини із виконавчою гілкою влади. Проте єдиних концептуальних підходів щодо вирішення зазначеної проблеми не вироблено, що значною мірою зумовлено наявністю протиріч і прогалин у законодавстві України, яке регулює функціональні обов'язки Рахункової палати, як органу контролю.

Норми Закону України "Про Рахункову палату" не створюють відповідного підґрунтя для реалізації завдань і функцій, покладених на Рахункову палату. Таким чином, можна констатувати, що за багатьма аспектами існуючий організаційно-правовий механізм здійснення контролю за використанням коштів державного бюджету

не сприяє вирішенню проблем сьогодення, що негативно впливає на формування політики, розвиток законодавства і, безумовно, на діяльність самої Рахункової палати.

У різні періоди під різними кутами зору до проблеми функціонування Рахункової палати зверталися вітчизняні вчені, зокрема: М. Білуха, А. Бодюк, Ф. Бутинець, В. Дем'янишин, П. Германчук, М. Каленський, О. Кириленко, М. Романів, Н. Рубан, І. Стефанюк, Б. Усач, С. Юрій та інші.

Для економічного розвитку України та виконання завдань, що випливають з Програми діяльності Кабінету Міністрів України, важливе значення має підвищення ефективності використання державних ресурсів, яке можливо досягти, зокрема, шляхом системного вдосконалення діяльності органів державного сектору, підвищення контролю державного управління.

Важливим органом державного фінансового контролю в Україні є Рахункова палата. Належна організація її діяльності дозволить не тільки контролювати рух бюджетних коштів, а й спрямовувати їх за цільовим призначенням та економним використанням, з урахуванням результатів її діяльності.

Рахункова палата була створена в Україні понад п'ятнадцять років тому з метою контролю щодо:

- виконання законів України, постанов, прийнятих Верховною Радою України;

- виконання Державного бюджету України;

- поквартального розподілу доходів і видатків бюджету, в тому числі видатків з обслуговування внутрішнього й зовнішнього боргу України;

- витрачання органами виконавчої влади бюджетних коштів, коштів цільових і позабюджетних фондів, у тому числі і за їх призначенням;

- виконання рішень Верховної Ради України про надання Україною позик і економічної допомоги, передбачених у Державному бюджеті України;

- інвестиційної діяльності органів виконавчої влади;

- перевірки законності й ефективності використання фінансових ресурсів Державного бюджету України;

- здійснення різних експертно-аналітичних оцінок.

Здійснені працівниками Рахункової палати перевірки, контрольні заходи, експертно-аналітичні оцінки в рамках визначених для неї функцій виявили, що в сучасних умовах політичного й економічного розвитку держави мають місце випадки незаконного, нецільового, неефективного використання коштів, які породжують інші недоліки, руйнують правове поле держави, сприяють зростанню політичного й соціального напруження в суспільстві.

Згідно зі статтю 110 Бюджетного кодексу Рахунковій палаті належать функціональні обов'язки з контролю за використанням коштів Державного бюджету України, в тому числі на обслуговування і погашення державного боргу. Рахункова палата подає на розгляд до Верховної Ради України ви-

сновки та пропозиції щодо стану використання коштів Державного бюджету України за підсумками кожного кварталу [1]. Конкретні контрольно-аналітичні повноваження Рахункової палати зазначені у статті 7 Закону України "Про Рахункову палату" [5].

Лімська декларація про керівні принципи контролю, прийнята в 1977 р. на IX конгресі Міжнародної організації вищих контрольних органів (ІНТОСАІ), визначає вищі органи фінансового контролю. Назва "вищий" стосовно цих державних органів застосовується не випадково [8]. Держава, прагнучи зробити контроль над публічними фінансами максимально ефективним, визначає контрольно-рахунковим органам особливе місце. Так, парламент, якому народ як джерело влади безпосередньо делегує свої владні повноваження, створює і підпорядковує собі вищий контрольно-фінансовий орган. Це положення, зокрема, відображено в статті 1 Закону України "Про Рахункову палату України", що зазначає: "Рахункова палата є постійно діючим органом контролю, що створюється Верховною Радою, підкоряється їй і є підзвітним їйому" [5].

Декларація про загальні принципи діяльності вищих органів фінансового контролю держав-учасниць СНД, прийнята в Києві 8 червня 2001 р., стверджує: "Під вищими органами фінансового контролю розуміються державні органи, головною функцією яких є зовнішній контроль за управлінням державними фінансовими ресурсами й державною власністю в порядку, встановленому національним законодавством" [3].

Серед функцій Рахункової плати України, згідно зі ст. 6 Закону "Про Рахункову плату", не визначено в якості головної функцію контролю за управлінням державними фінансовими ресурсами і державною власністю. Поняття контролю за управлінням державними фінансовими ресурсами

є набагато ширшим за змістом, аніж контроль за видатковою частиною бюджету.

Аналізуючи ст. 2 Закону “Про Рахункову палату”, можна зробити висновок, що Рахункова палата не здійснює контроль за утворенням загальнодержавних цільових фондів. Це означає, що не може йти мова про всебічний контроль за державними фінансовими ресурсами [5].

З моменту прийняття Конституції України та, відповідно, запровадження незалежного органу – Рахункової палати – неодноразово робилися спроби розширити її повноваження. Адже тривалий час дохідна частина державного бюджету залишалася поза парламентським контролем, який здійснює Рахункова палата.

Вчені і практики порушують питання про необхідність розширення конституційних повноважень Рахункової палати в плані відновлення її функцій державного фінансового контролю за доходами державного бюджету.

Так, А. Єрмолаєв, зазначає, що вирішення цього питання було однією з умов Європейського Союзу для завершення переговорів про надання Україні макрофінансової допомоги. За його словами, комісія ЄС підкреслювала необхідність даного врегулювання в контексті реформування національної системи державних фінансів як передумови для розблокування коштів секторальної бюджетної підтримки України (167 млн. євро у 2012 р.), а також укладення нових відповідних угод [7].

Р. Магута також виступає за повернення Рахунковій палаті функцій контролю за доходами державного бюджету, він вважає, що: “діяльність Рахункової палати має базуватись на принципі її незалежності. Йдеться про розширення конституційних повноважень Рахункової палати як незалежного державного органу фінансового контролю, відновлення її

функцій контролю за доходами державного бюджету” [12].

Схожої точки зору дотримується В. Лук'янов: “Рахункова плата має контролювати не лише видаткову, але й дохідну частину бюджету, що вимагає зміни її статусу. Якщо Рахункова палата починає брати участь у підрахунку доходів, то вона бере участь не лише у виконанні бюджету, але й у його плануванні” [10].

Лише у вересні 2012 р. Конституційна Асамблея схвалила пропозицію щодо необхідності внесення змін до статті 98 Конституції України. При цьому було враховано, що практика поширення повноважень незалежного органу фінансового контролю на бюджетні надходження відповідає міжнародним стандартам. Оскільки виконання державного бюджету є цілісним процесом, повноцінний контроль має складатися з контролю за надходженням і використанням бюджетних коштів. Було погоджено нову редакцію вищезазначеної статті 98 “контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата” [7].

Конституції зарубіжних країн по-різному закріплюють місце рахункових палат у системі державних органів. 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 включають до системи судових органів (Італія, Франція).

Неоднозначно характеризується і місце Рахункової палати України, але ця неоднозначність дещо іншого роду. Вона пов'язана, насамперед, із тим, що згідно з Конституцією України, Рахункова палата є органом, який діє від імені Верховної Ради України.

В Законі “Про Рахункову палату” від 11 липня 1996 р. зазначено, що Рахункова палата підпорядкована й підзвітна Верховній Раді, але попри все здійснює свою діяльність самостійно, незалежно від будь-яких інших державних органів [5].

Розкриваючи зміст цієї норми, можна дійти висновку, що формулювання “незалежно від будь-яких інших органів держави” означає незалежно від “інших”, але не від парламенту. А тут уже постає питання: чи можна здійснювати діяльність незалежно від органу, будучи одночасно йому підпорядкованим?

Закріплена в Конституції України та Законі “Про Рахункову палату” фактична належність Рахункової палати до Верховної Ради, породжує ще одне питання і стосується воно того, що і об’єкт, і суб’єкт контролю, по суті, ідентичні. Така ситуація суперечить основам Лімської декларації від 11 вересня 1997 р., яка серед умов об’єктивного й ефективного виконання завдань вищими органами фінансового контролю визначає лише їх незалежність від організацій, що ними перевіряються, і захищеність від стороннього впливу [8].

З іншого боку, можливість абсолютного відокремлення Рахункової палати від парламенту практично виключена. Незалежність від суб’єктів, що підлягають контролю, обов’язково має бути абсолютною. Саме це зумовлює необхідність чіткого визначення на законодавчому рівні взаємовідносин і взаємозалежності між Рахунковою палатою і Верховною Радою України (але при цьому з обов’язковим гарантуванням високого ступеня автономії вищому органу фінансового контролю навіть тоді, коли він виступатиме як представник парламенту).

Конституційним елементом правового статусу рахункових палат є порядок їхнього формування. Міжнародний досвід показує, що важко простежити залежність між поряд-

ком призначення голови Рахункової палати, визначенням її складу та формою правління конкретної держави. Тим не менше умовно виокремлюють три основні моделі формування рахункових палат – “парламентська” (провідну роль у формуванні складу (пердусім – у призначенні голови) відіграє парламент), “позапарламентська” (склад формує президент; або голову призначає уряд, а інших членів – президент, як, наприклад, у Франції), “змішана” (можливість участі у формуванні і президента, і парламенту).

В Україні застосовується “парламентська” модель. Згідно з ч. 1 ст. 10 Закону “Про Рахункову палату”, Голову Рахункової палати призначає на посаду Верховна Рада України за поданням Голови Верховної Ради України, а за ч. 6 ст. 10 “перший заступник і заступник Голови, головні контролери та Секретар Рахункової палати призначаються на посаду Верховною Радою України за поданням Голови Рахункової палати” [5].

Ще одним важливим аспектом у формуванні рахункових палат є те, що в конституціях зазвичай не фіксується строк їх повноважень, що додатково гарантує незалежність їх членів. Це не стосується нашої держави, оскільки в українському законодавстві чітко визначено, що Голова Рахункової палати призначається строком на 7 років з правом призначення на другий термін.

Ефективність роботи Рахункової палати багато в чому залежить від її внутрішньої структури. З проблемою внутрішньої організації логічно пов’язане і питання про територіальну сферу її діяльності. На сьогодні воно не врегульоване законодавством України, а територіальної структури як такої Рахункова палата не має.

На нашу думку, доцільно було б створити представництва Рахункової палати в кожній адміністративно-територіальній одиниці та АР Крим з чітким підпорядкуванням “центральної” Рахунковій палаті. Це

дозволило б поглибити контроль за рухом коштів у процесі виконання державного бюджету, зробити його більш ефективним, результативним і прозорим.

Як було зазначено вище, Рахункова палата подає до Верховної Ради України висновки та пропозиції щодо стану використання коштів державного бюджету за підсумками кожного кварталу. Так, в травні 2011 р. Колегія Рахункової палати розглянула, затвердила та оприлюднила висновок щодо виконання Державного бюджету України за 2011 р. [2]. Він підготовлений на основі річного звіту про виконання Державного бюджету України, місцевих бюджетів та зведеного бюджету станом на 01. 01. 2012 р., результатів аудитів, інших контрольних та експертно-аналітичних заходів, а також звітних та інформаційно-аналітичних даних Міністерства фінансів, Національного банку, Міністерства економічного розвитку і торгівлі, Державної податкової служби, Державної митної служби, Державної служби статистики.

Хоча співвідношення державного боргу до ВВП у 2011 р. становило 36%, що на 4 відсоткові пункти менше, ніж у 2010 р., темпи зростання боргових зобов'язань майже вдвічі перевищили темпи зростання реального ВВП. Частка зовнішньої заборгованості в загальній сумі державного та гарантованого державою боргу становила 63% [2].

Задля запобігання ризикам Рахункова палата рекомендувала Уряду розробити та затвердити середньострокову стратегію боргової політики із визначенням граничних боргових параметрів і критеріїв ефективності використання запозичених коштів.

Крім того, для запровадження системного управління всіма процесами державного боргу пропонувалося якнайшвидше прийняти Закон "Про державний борг", що, однак, до цього часу не зроблено. У червні 2011 р. відкоригований проект поданий до Верховної Ради України. Станом на кінець

2011 р. обсяги місцевих боргів перевищили 13 млрд. гривень.

Проведені Рахунковою палатою протягом 2011 р. аудити, контрольні-ревізійні, контрольні-аналітичні та експертні заходи засвідчили наявність недоліків у використанні бюджетних коштів та прийнятті управлінських рішень, що призвели до неефективного їх використання.

Аналіз рішень Кабінету Міністрів України, прийнятих на виконання бюджетних програм, засвідчив, що окремі з них не відповідають вимогам Бюджетного кодексу.

Наведемо окремі недоліки у використанні бюджетних коштів та прийнятті управлінських рішень за результатами контрольних заходів Рахункової палати.

Так, згідно з нормами частини четвертої статті 20 Бюджетного кодексу, відповідальним виконавцем бюджетної програми може бути головний розпорядник бюджетних коштів за бюджетними програмами, виконання яких забезпечується його апаратом, та/або розпорядник бюджетних коштів нижчого рівня, який виконує бюджетні програми у системі головного розпорядника. Всупереч зазначеним вимогам Бюджетного кодексу Кабінет Міністрів України прийняв постанови щодо використання коштів державного бюджету, в яких відповідальними виконавцями бюджетних програм визначено не розпорядників, а одержувачів бюджетних коштів.

Аудитом ефективності використання коштів державного бюджету на заходи з літнього оздоровлення дітей у 2010–2011 рр. встановлено неналежну їх організацію. Державний реєстр дитячих закладів оздоровлення та відпочинку є неповним і налічує лише 512 одиниць, або 28,3% їх загальної кількості. Матеріальна база дитячих оздоровчих закладів погіршується, поступово відбувається заміна якісних оздоровчих послуг на менш затратний відпочинок у пришкільних таборах із денним перебуванням [2].

Проведеним Рахунковою палатою у листопаді–грудні 2011 р. аналізом формування й ефективності використання коштів, одержаних установами Національної академії медичних наук України від оренди державного майна, встановлено, що внаслідок передачі в оренду частин приміщень клінік, поліклінік і лабораторій повною мірою не забезпечуються гарантовані права громадян на отримання безоплатної високоспеціалізованої медичної допомоги.

Міністерство охорони здоров'я не запровадило ефективної системи забезпечення хворих лікарськими засобами та виробами медичного призначення за рахунок коштів державного бюджету. В результаті соціально незахищені верстви населення не отримували життєво необхідної медичної допомоги вчасно і в повному обсязі.

Результати аудитів засвідчили, що окремі проекти за позиками, залученими від Міжнародного банку реконструкції та розвитку до спеціального фонду державного бюджету, впроваджувалися з відставанням від запланованих термінів, здійснені заходи не забезпечили досягнення мети реалізації проектів.

Аудитом ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на придбання витратних матеріалів і медичного обладнання для закладів охорони здоров'я Львівської, Івано-Франківської та Чернівецької областей, проведеним Рахунковою палатою у вересні–листопаді 2011 р., встановлено, що централізована закупівля Міністерством охорони здоров'я низько вартісних витратних матеріалів для комунальних закладів охорони здоров'я є затратною й неефективною та знижує відповідальність місцевих органів влади за матеріально-технічне забезпечення медичних установ і, відповідно, їх спроможність вчасно надавати населенню якісні безоплатні медичні послуги.

Проведеним Рахунковою палатою в серпні–жовтні 2011 р. аудитом стану реалізації в Донецькій і Луганській областях державних соціальних гарантій у частині забезпечення громадян вугіллям встановлено, що внаслідок відсутності в країні єдиної системи надання вказаних державних гарантій одні і ті самі категорії громадян отримують різні за вартістю й обсягом пільги, що призводить до соціальної несправедливості та неефективного витрачання коштів державного бюджету.

Аудит ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах, проведений Рахунковою палатою у грудні 2011 р.–лютому 2012 р., засвідчив, що низька якість планування та розподілу субвенції призвели до розпорошення коштів між багатьма об'єктами, несвоєчасного завершення окремих робіт і не введення низки об'єктів в експлуатацію [2].

За результатами перевірок не завжди приймають необхідні рішення, а це знижує результативність фінансового контролю.

Ефективність будь-якого контролю перебуває в прямій залежності і від тих засобів впливу, якими володіють органи контролю.

В Україні за Рахунковою палатою закріплено повноваження, які передбачають повідомлення відповідних органів про виявлені правопорушення задля вжиття заходів з їх усунення. Зокрема, в пунктах 11, 12, 14 ст. 7 Закону "Про Рахункову палату" зазначено, що Рахункова палата має такі повноваження:

1. Направляти матеріали контрольних заходів Кабінету Міністрів України відповідним центральним органам виконавчої влади, Національному банку України, Фонду державного майна України, підприємствам,

установам та організаціям для розгляду і вжиття необхідних заходів;

2. Порушувати перед Верховною Радою України, Президентом України, а також органами виконавчої влади клопотання про притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у порушенні вимог щодо чинного законодавства України, внаслідок чого завдано матеріальної шкоди державі;

3. В разі виявлення під час перевірок, ревізій фактів привласнення грошей і матеріальних цінностей, інших зловживань, передавати матеріали перевірок, ревізій до правоохоронних органів з інформуванням про це Верховної Ради України [5].

Правоохоронні органи держави слабо реагують на виявлені фінансові правопорушення органом зовнішнього фінансового контролю (Рахунковою палатою), який є єдиним “незалежним органом спеціальної конституційної компетенції” [11]. На нашу думку, важливим є створення взаємопов’язаної законодавчої бази для чіткого визначення меж діяльності, розподілу повноважень кожної ланки системи державного фінансового контролю.

Про недостатність виконавчих повноважень Рахункової палати України можна судити також на основі аналізу досвіду іноземних країн у цій сфері. Наприклад, Вища Контрольна служба Чехії, Рахункова палата Франції можуть накладати штрафи; Верховна палата контролю Польщі – штраф та арешт. Та найбільш суворими є санкції вищого органу фінансового контролю Таїланду, який має право засуджувати особу до трьох місяців позбавлення волі або накладати штраф у розмірі 3 тис. бат у разі, якщо особа перешкоджає його діяльності. На сьогодні Рахункова палата України позбавлена реальної можливості усувати виявлені порушення та притягати до відповідальності винних осіб власними процесуальними засобами.

Актуальним питанням, яке потребує вирішення, є фінансова незалежність. Саме вона посилює результативність діяльності вищих органів фінансового контролю. І саме задля забезпечення такої фінансової незалежності, Рахункову палату доцільно було б наділити повноваженнями самостійно визначати обсяг бюджетних коштів за кошторисними призначеннями, а згодом, можливо, й дозволити їй самостійно їх затверджувати.

Указом Президента України “Про заходи щодо підвищення ефективності контрольно-ревізійної роботи” перед Кабінетом Міністрів було поставлено завдання пришвидшити підготовку законів “Про фінансовий контроль в Україні” і “Про державний контроль у сфері діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб”. Проте цей указ передбачав, передусім, наділити широкими повноваженнями внутрішній урядовий орган фінансового контролю – Державну фінансову інспекцію України.

Було поставлено мету – не реформувати державний фінансовий контроль (з виокремленням повноважень зовнішнього і внутрішнього державного контролю), а надати урядовому контролю роль головного органу в системі державного фінансового контролю. Такий підхід був унормований згодом у Стратегії розвитку системи державного фінансового контролю, що здійснюється органами виконавчої влади [6] та Концепції розвитку внутрішнього державного фінансового контролю [9].

Державна фінансова інспекція (ДФІ) через специфіку своєї діяльності не може оцінювати прийняті управлінські рішення щодо ефективності використання державних коштів центральними органами виконавчої влади, зокрема Кабінетом Міністрів України. Тобто можна стверджувати, що оцінка ефективності контролю цим органом здійснюється без урахування якості при-

йнятих управлінських рішень, їх впливу на ефективне використання коштів.

Взаєморозуміння між парламентом, Урядом та Президентом України щодо вирішення цього питання сприятиме підвищенню якості, результативності державного фінансового контролю.

Ми погоджуємося з думкою деяких науковців про доцільність створення при Рахунковій палаті спеціалізованого науково-дослідного інституту. Наприклад, такий інститут функціонує вже не один рік при Рахунковій палаті Російської Федерації. До компетенції подібної структури можна віднести здійснення методологічного забезпечення єдиної системи державного фінансового контролю в Україні, розробку й упровадження в практику державного фінансового контролю єдиних стандартів і методик проведення експертиз проектів бюджетів, методик оцінювання ефективності національних і державних соціально-економічних проектів і програм з урахуванням фінансових ризиків. Такий інститут може створювати інформаційну й аналітичну бази для наступного формування й діяльності регіональних управлінь Рахункової палати.

Результативність діяльності Рахункової палати залежить і від установлення конституційної відповідальності органів і організацій, державних службовців, які не забезпечили виконання нормативно встановлених параметрів (показників) бюджетів різних рівнів і соціально-економічних програм і, отже, спричинили чи могли спричинити збитки для прав, свобод і законних інтересів громадян, а також інтересів суспільства і держави загалом. Водночас, як справедливо зазначають Ю. Дмитрієв і Ф. Ізмайлова, в оцінюванні порушень самих конституційних норм виникають істотні труднощі, особливо це стосується так званих норм принципів, що мають програмно цільовий, декларативний характер [4].

Крім законодавчої, серед провідних функцій парламенту України, як і будь-якої держави, є контрольна функція.

По-перше, державний фінансовий контроль, що здійснюється у формі зовнішнього контролю, дає змогу оцінити об'єктивність та достовірність зроблених прогнозів і виконання макроекономічних параметрів соціально-економічного розвитку країни виконавчою владою, перебіг реалізації державних програм та проектів, своєчасність та повноту виконання бюджетних призначень, інформацію про виконання бюджету.

По-друге, якість отриманої інформації під час зовнішнього фінансового контролю має безпосередній вплив на рішення, які приймаються на її основі законодавчою владою у вигляді законодавчих та інших нормативних правових актів. Саме тому, таку важливу роль у системі державного фінансового контролю відіграють органи зовнішнього фінансового контролю.

Основне призначення парламентського контролю полягає в тому, щоб законодавча влада, яка представляє народ, що її вибрав, належно контролювала виконавчу владу, наділену численними повноваженнями.

Отже, можна стверджувати, що ситуація, яка склалася навколо реагування парламентом та органами правопорядку на матеріали перевірок Рахункової палати, зумовлює доцільність постановки питання про делегування Рахунковій палаті України повноважень у сфері вжиття заходів оперативного реагування на виявлені порушення. Мова йде про внесення відповідних змін та доповнень до Закону України "Про Рахункову палату України".

На нашу думку, доцільно було б доповнити текст закону нормами, що давали б їй змогу, у разі виявлення порушень у виконанні бюджетного законодавства, ухвалювати в особливому порядку рішення

колегії Рахункової палати про списання бюджетних коштів з рахунків порушників на користь державного бюджету або одержувачів коштів державного бюджету в обсязі допущених порушень.

Взаємодія Рахункової палати з парламентом закріплена Конституцією України. Верховна Рада України вибирає Голову Рахункової палати і її головних контролерів (кількість їх не визначена жодним нормативно-правовим актом). Проте варто зауважити, що в зовнішньому контролі присутні лише елементи парламентського контролю. Коли парламент звертається до Рахункової палати з питанням проведення тих чи інших перевірок, вона стає інструментом реалізації парламентського контролю.

Рахункова палата, згідно з законом, не має права приписувати організаціям та закладам обов'язкових дій щодо їх усунення, вона не володіє статусом і функціями виконавчого органу влади. Направлення звітів про проведені контрольні заходи до Верховної Ради України, як правило, має суто інформаційний характер і не призводить до відповідних економічних та юридичних наслідків.

Важливо, щоб парламент за матеріалами перевірок Рахункової палати приймав адекватні рішення, давав відповідні суспільно-політичні оцінки порушенням фінансової дисципліни, що сприятиме підвищенню ефективності парламентського контролю.

Доцільно зазначити: у Законі України "Про комітети Верховної Ради України" є положення, що контрольна функція комітетів полягає у взаємодії з Рахунковою палатою (ст. 14), окремою статтею (ст. 31) визначено особливості такої взаємодії. Проте у вказаних статтях не йдеться про особливості надання таких доручень Рахунковій палаті.

Разом з тим, треба зауважити, що Закон України "Про Рахункову палату" передбачає

організацію і проведення Рахунковою палатою контролю на основі річних та поточних планів, до яких включаються і конкретні доручення Верховної Ради України, її комітетів, а також виконання звернень не менш як однієї третини конституційного складу Верховної Ради України. Позапланові контрольні заходи проводяться за рішеннями Колегії Рахункової палати на підставі постанов або протокольних доручень Верховної Ради України, звернень комітетів Верховної Ради та запитів народних депутатів.

Використовуючи досвід зарубіжних країн, було б доцільно прийняти спільну програму взаємодії Верховної Ради з Рахунковою палатою України щодо підвищення ефективності державного фінансового контролю. Основною метою цієї програми має бути її спрямованість на створення чіткої системи взаємодії між парламентом і головним контрольним органом країни, що зобов'яже парламентаріїв оперативно реагувати на виявлені порушення у витрачанні державних коштів. Зміст програми щодо підвищення ефективності державного фінансового контролю та бюджетного законодавства, на нашу думку, повинен передбачати розробку законопроекту, спрямованого на підвищення дієвості державного фінансового контролю.

На основі вищезазначеного, можна стверджувати, що назріла необхідність у розробці Концепції державного фінансового контролю, яка повинна чітко визначити інститути, котрі забезпечують державний фінансовий контроль, їх повноваження, форми взаємодії для його здійснення. Концепція має містити вимоги до законодавчої бази, до політики в галузі фінансового контролю. У ній доцільно чітко приписати структури, які здійснюють державний внутрішній і зовнішній фінансовий контроль, їх функції, механізми функціонування та взаємодії. Важливо визначити порядок і процедури прийняття заходів за результатами контролю.

На основі Концепції парламент може розробити і прийняти базовий закон про основи державного фінансового контролю, норми якого чітко визначили б сутність державного фінансового контролю, його предмет та види, форми, способи і методи його проведення, регламент та ієрархічність функціонування контролюючих органів, порядок координації їх діяльності та здійснення спільних контрольних заходів.

Аудиторська діяльність Рахункової палати, на нашу думку, повинна мати відповідну відмінність, з урахуванням того, що предметом перевірки Рахунковою палатою є не тільки фінансова інформація, дані фінансового контролю, а й управлінського обліку, без чого неможливо оцінити ефективність та раціональність використання фінансових ресурсів держави.

Важливу функцію Рахункової палати, на наше переконання, має бути розробка пропозицій щодо вдосконалення фінансового, бюджетного, податкового і митного законодавств.

Література

1. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року // *Голос України*. – 2010. – № 143.
2. Висновок щодо виконання Державного бюджету України за 2011 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/index..>
3. Декларація про загальні принципи діяльності вищих органів фінансового контролю держав-учасниць СНД, прийнята в Києві 8 червня 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/index>.
4. Дмитриев Ю. А., Измайлова Ф. Ш. Проблема контроля и ответственности в деятельности органов государственной власти // *Государство и право*. – 1996. – № 4. – С. 89.
5. Закон України “Про Рахункову палату” від 11.07.1996 р. № 315/96 – ВР // *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – № 30. – С. 141.
6. Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 р. Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.05.2005 р. № 158-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua>.
7. Конституційна Асамблея схвалила пропозицію щодо необхідності внесення змін до статті 98 Конституції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/25477.html?PrintVersion>.
8. Лімська декларація керівних принципів контролю, прийнята IX Конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів (INTOSAI) в 1977 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/index>.
9. Наказ Головки КРУ від 09.08.2002 № 168 “Про затвердження Стандартів державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, державного і комунального майна” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua>.
10. Лук’янов В. Рахункова палата має контролювати дохідну частину бюджету [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unp.com.ua>.
11. Рішення Конституційного Суду України від 14.12.2000 у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України “Про чинність Закону “Про Рахункову палату” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/67595>.
12. Роман Магула виступає за повернення Рахунковій палаті функцій контролю за доходами Держбюджету [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrinform.ua>.