

**РАХУНКОВА ПАЛАТА ЯК НЕЗАЛЕЖНИЙ ОРГАН  
ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ, ЩО ПРОТИДІЄ  
КОРУПЦІЇ**

Ключові слова: корупція, контроль, незалежний фінансовий контроль, державний фінансовий контроль, бюджетні правопорушення.

На сьогоднішній день в Україні функціонує велика кількість органів державного фінансового контролю: Рахункова палата, Головне контрольне управління, Президент України, НБУ, Державний комітет з фінансового моніторингу, Державна контрольно-ревізійна служба, Державна податкова служба, Державне казначейство, Державна митна служба, контрольно-ревізійні підрозділи міністерств і відомств, до яких входять контролюючі підрозділи державних цільових і позабюджетних фондів, Фонд державного майна, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Державна інспекція України по контролю за цінами, Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг[1]. Проте, найдієвішим органом, що зможе вирішити проблему протидії корупції є орган зовнішнього контролю - Рахункова палата України.

Рахункова палата є органом державного фінансового контролю, який створений Верховною Радою, підпорядкований і підзвітний їй. Вона здійснює свою роботу незалежно від інших органів держави і функціонує в Україні з 1997 року.

Законом України „ Про Рахункову палату ”[2] передбачено, що контрольні повноваження Рахункової палати розповсюджуються на Верховну Раду, адміністрацію (секретаріат) Президента, органи виконавчої влади, у тому числі їх апарати, НБУ, Фонд державного майна та інші державні органи і установи. Крім цього, законодавством передбачено право Рахункової палати в процесі здійснення своїх функцій, за її запитами отримувати інформацію від органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності.

Рахункова палата як незалежний орган державного фінансового контролю спеціальної конституційної компетенції в ході своєї діяльності надає об'єктивну оцінку діям державних посадових осіб, які порушують закони, а також передає інформацію правоохоронним органам про такі факти для вжиття відповідних заходів з їх сторони.

Сьогодні Рахункова палата ефективно співпрацює з органами державної влади в області формування державної політики щодо протидії корупції. Здійснення фінансового та адміністративного аудиту щодо державних фінансів спрямовано в першу чергу на подолання причин та умов,

які сприяють виникненню корупції, шляхом забезпечення прозорості та чистоти роботи державного механізму.

Якщо проаналізувати звіти діяльності Рахункової палати, її функції та завдання, що визначені Законом України «Про Рахункову палату», то можна стверджувати, що питання протидії корупції не є чітко визначеним для неї. Проте та робота, яку вона проводить впливає на зміцнення фінансової дисципліни в Україні і дає можливість розробити заходи щодо протидії корупції, пов'язаної, як з формуванням дохідної частини Державного бюджету, так і з витрачанням його коштів.

Деяким аспектам діяльності і функціонування Рахункової палати присвятили свої наукові дослідження такі відомі вітчизняні економісти як: В.Ф. Піхоцький, В. Андрущенко, С.П. Паньків, В.Г. Мельничук, М.І. Сивульський, І.Б. Стефанюк, І.В. Басанцов, О. Грищенко, С.Павлюк, М.М. Головань, В.К. Симоненко, О.І. Барановський, П.С. Петренко, І. Микитюк, Л.А. Савченко та інші.

Метою статті є дослідження функціонування Рахункової палати як незалежного органу державного фінансового контролю в Україні, що протидіє корупції та пошуку шляхів удосконалення її діяльності.

Про ефективність роботи Рахункової палати свідчить, те що в 2009 році нею було проведено 1200 перевірок, під час яких було здійснено фінансовий аудит 900 об'єктів усіх рівнів та виявлено незаконне, в тому числі нецільове використання коштів Державного бюджету України та державних позабюджетних фондів на загальну суму майже 10,1 млрд. гривень[3], що вдвічі більше, ніж у 2008 році.

Виходячи з вищенаведеного слід відзначити, що найбільш корумпованими сферами державних фінансів в Україні є такі:

- закупівля товарів, робіт і послуг за державні кошти;
- використання субвенції з державного бюджету;
- підтримка агропромислового комплексу;
- фінансування будівництва;
- проведення державних наукових досліджень та розробок.

Щодо порушення Закону України «Про закупівлю товарів, робіт послуг за державні кошти», як свідчать аналіз звітів результатів контрольно-аналітичних заходів за період 2002-2009 років (див. табл.1), то розміри правопорушень зростали протягом 2002-2004 років, проте питома вага порушень, пов'язаних з використанням державних коштів для здійснення державних закупівель у загальній величині правопорушень і неефективного використання коштів зменшувалась з 13,3% до 2 % - у 2006 р., а загальний обсяг правопорушень знизився до 172 млн. грн. Проте у 2007 році порівняно з 2006 р. загальний обсяг таких правопорушень збільшився на 90 млн. грн.. і склав 262,3 млн. грн. або 3,9 % загальної суми бюджетних правопорушень. В 2009 році Рахункова палата виявила порушення цього закону в ході проведення майже кожного четвертого контрольного заходу. Порівняно з 2008 роком їх загальний обсяг збільшився майже у 2,5 рази і склав 1 млрд. 268,5 млн. гривень.

Таблиця 1. **Обсяги використання коштів Державного бюджету України з порушеннями чинного законодавства про державні закупівлі**

Показники	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Розмір правопорушень, млн. грн.	425,9	423,7	387,3	294,3	172,0	262,3	510,6	1268,5
Питома вага до виявлених бюджетних правопорушень, %	13,3	9,7	7,7	7,9	2	3,9	10,8	13,8

Джерело: складене автором по даним звітів Рахункової палати України за 2002-2009 роки[3].

При проведенні усіх перевірок були виявлені такі найбільш поширені порушення чинного законодавства у сфері державних закупівель:

- здійснення закупівель без проведення відповідних процедур закупівель. Результати перевірок засвідчили, що відсутність процедур закупівель складає майже 94% від загальної суми виявлених порушень;

- порушення строків надсилання повідомлень про результати торгів, строків укладення договорів про закупівлю;

- укладання договору не на умовах акцептованої тендерної пропозиції, що призводить до недійсності укладеного договору;

- застосування процедури закупівлі в одного учасника без погодження з уповноваженим органом;

- ініціювання внесення змін до тендерних пропозицій після їх розкриття як замовником, так і учасниками, що у свою чергу, повинно було б призвести до відхилення тендерних пропозицій;

- порушення при складанні тендерної документації: тендерна документація містить дискримінаційні вимоги до учасників торгів, відсутня методика оцінки тендерних пропозицій, неузгодженість між вимогами тендерної документації та критеріями оцінки, розширення переліку підстав для відмови учасникам у торгах та щодо відхилення тендерних пропозицій, неправомірне застосування векселів як тендерного забезпечення та забезпечення виконання договору;

- проведення торгів не на умовах тендерної документації, що призводило до неправильного вибору переможця[4].

Якщо говорити про стан державних закупівель, то слід відмітити, що в Україні було відсутнє законодавчо встановлене правове поле у сфері державних закупівель, оскільки з 2 квітня 2008 року правове врегулювання у сфері державних закупівель у супереч статті 92 Конституції України здійснювалося не на підставі закону « Про закупівлю товарів, робіт послуг за державні кошти », а відповідно до рішень Кабінету Міністрів України. Це створило умови для зловживання монопольним становищем окремих комерційних структур на ринках державних закупівель.

Принцип створення конкурентного середовища у сфері державних

закупівель та досягнення оптимального і раціонального використання державних коштів не поширювався майже на половину фінансових ресурсів, задіяних у сфері закупівель, що свідчить про низький рівень конкуренції в Україні.

Найрозповсюдженішим видом виявлених правопорушень, що свідчить про наявність корупції в державному апараті, є прийняття незаконних управлінських рішень.

Корупція - це явище, що цікавить нашу владу і сьогодні і завтра. Під корупцією розуміють використання посадовою особою наданих їй прав та повноважень в своїх корисних цілях, що суперечить моральним принципам та законодавству держави. Якщо звернутись до Закону України «Про боротьбу з корупцією», то в ньому сказано, що корупція передбачає діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг.

Державний бюджет, державні ресурси, матеріальні цінності завжди були об'єктом зацікавленості для корупціонерів. Державний і місцевий бюджети, а також відносини, що мають місце при надходженні, розподілі та використанні, витрачанні бюджетних коштів є спокусою для чиновників усіх рівнів. Саме тому, лише постійний, незалежний і об'єктивний державний фінансовий контроль впродовж усього бюджетного процесу може гальмувати розвиток корупції та забезпечити сталий розвиток вітчизняної економіки.

Як правило, схильними до корупції на сьогоднішній день являють ті особи, які знаходять при владі, що дає змогу розподіляти ресурси, що їм не належать та розпоряджатися ними на власний розсуд. До них зокрема можна віднести депутатів, чиновників, суддів, співробітників правоохоронних органів та інших.

Головним фактором, що стимулює виникнення корупції є можливість отримати економічні прибутки за рахунок використання своєї владних повноважень. Проте, виділяють і фактори, що навпаки - стримують корупцію. До них відносять: невідворотність покарання та ризик викриття.

Усі протиправні факти, що мали та матимуть місце повинні бути розкритими і на допомогу приходить державний фінансовий контроль.

Рахунковою палатою виявлено не велику кількість бюджетних правопорушень, проте їх обсяги досить значні. Незаконні управлінські рішення приймалися як на вищому рівні центральної виконавчої влади, так і на рівні керівництва у головних розпорядників бюджетних коштів та об'єктів перевірок. Порівняно з 2008 роком сума виявлених втрат зросла в 4,6 рази і склала 1 млрд. 704,3 млн. грн. (16,9 відсотків загальної суми незаконного використання бюджетних коштів)[3].

Найсуттєвіші втрати Державного бюджету України були виявлені в ході аудиту використання бюджетних коштів та забезпечення повноти надходжень до Державного бюджету України коштів від видобутку, транспортування та реалізації природного газу НАК "Нафтогаз України".

Було встановлено, що неефективне управління підприємствами, які перебувають у корпоративному управлінні НАК "Нафтогаз України" призвело до того, що 11,2 млрд. куб. метрів газу власного видобутку реалізовано не на потреби населення, як це вимагає постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2001 № 1729 "Про забезпечення споживачів природним газом", а на власний розсуд. Як наслідок, у 2006 році, при спроможності компанії забезпечити потребу населення у повному обсязі за рахунок газу власного видобутку, довелося для забезпечення цих потреб залучити дорожчий імпортований газ в обсязі майже 4,8 млрд. куб. метрів. У зв'язку з потребою компенсації різниці цін за обсяг реалізованого імпортованого природного газу додаткові витрати державного бюджету склали 1 млрд. 680,3 млн. грн. [3], що є прямими збитками держави.

Результати аудиту використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію за пільговий проїзд та надання пільг з послуг зв'язку окремим категоріям громадян показали, що всупереч вимогам законодавства використання коштів субвенції у 2007-2009 роки здійснювалося більшістю розпорядників коштів у регіонах без укладання відповідних договорів з підприємствами і організаціями, що надають послуги пільговим категоріям громадян. В результаті послуги надавалися без встановлення правовідносин, визначення порядку розрахунків обсягу їх надання та відповідальності сторін за невиконання зобов'язань. Загалом обсяги таких порушень склали 161,6 млн. гривень[3].

Враховуючи все це, можна стверджувати, що Рахункова палата сприяє захисту економіки України від зловживань та правопорушень у сфері використання бюджетних коштів. У рамках своїх повноважень Рахункова палата взаємодіє з правоохоронними органами в частині розробки комплексу заходів для створення правових основ у боротьбі з корупцією.

Крім того, ми бачимо, що численні юридичні колізії та прогалини в бюджетному законодавстві створюють передумови для корупції.

Треба відмітити, що матеріали перевірок розглядаються Колегією Рахункової палати із заслуховуванням керівників відповідних органів. За рішенням Колегії Рахункової палати на підставі результатів проведених нею аудитів у 2009 році направлено до Генеральної прокуратури України 15 справ для прокурорського реагування, за частиною з них порушено кримінальні справи, передано матеріали до суду та внесено відповідні прокурорські приписи органам державної влади. Крім цього, на запити ГПУ, СБУ, МВС Рахунковою палатою додатково направлено близько 20 матеріалів перевірок.

Для того, щоб підвищити ефективність боротьби зі злочинами в області використання бюджетних коштів, та забезпечити оперативне реагування правоохоронних органів Рахункова палата вдосконалила механізм подачі матеріалів про результати проведених аудитів[5]. Тепер вони подаються не тільки Президентові, Верховній Раді та Прем'єр-міністрові, а й безпосередньо віце-прем'єр-міністрам, відповідальним за напрями та галузі.

Рішення про відстрочення введення в дію антикорупційного пакету з 1 квітня 2010 року до 1 січня 2011 року є певною мірою сигналом про те, що антикорупційний пакет справді містив ряд положень, які не були узгоджені з іншими законами України. Передусім це суперечності, які стосуються переліку суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення. Окремі протиріччя стосуються обмежень, спрямованих на запобігання та протидію корупції.

Проте, на сьогоднішній день всі ці питання врегульовані і з 1 січня 2011 року вступили в силу ряд законів таких як : "Про засади запобігання та протидії корупції", "Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень", "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення". Зокрема, якщо звернутись до закону «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень», то нововведенням тепер є те, що за корупцію несе відповідальність не лише громадянин, але і підприємство. Стягнення для юридичних осіб застосовуватимуться у разі, якщо злочин на користь підприємства скоїть керівник, представник або засновник підприємства. Відповідальність накладатиметься у вигляді: штрафу (від 17тис. грн. до 255 тис. грн.); заборони займатися певним видом діяльності; конфіскації майна; ліквідації юридичної особи.

Поряд з цим не можна не відзначити ініціативу Президента України щодо створення Національного антикорупційного комітету, до складу якого ввійшли провідні державні фахівці, що непрямо або безпосередньо опікуються питаннями боротьби з корупцією.

Враховуючи те, що до складу Національного антикорупційного комітету було включено Голову Рахункової палати В.К. Симоненка, матеріали про зловживання, виявлені Рахунковою палатою, будуть безпосередньо надані першим особам держави, тому, можна з упевненістю сподіватися на стримування поширення корупції в бюджетній сфері.

На міжнародному рівні, як член Міжнародної організації вищих органів контролю державних фінансів (INTOSAI) та Європейської організації вищих органів контролю державних фінансів (EUROSAI), Рахункова палата також здійснює активну діяльність з питань протидії корупції. Так, у 2009 р. Рахункова палата України, на запрошення Аудиторського суду Австрії, взяла участь у роботі симпозіуму ООН на тему "INTOSAI - активний учасник міжнародної антикорупційної мережі". Делегація Рахункової палати України представила національний досвід практичного застосування міжнародних рекомендацій у сфері боротьби з корупцією. На симпозіумі здійснювалась робота щодо пошуку оптимальних шляхів взаємодії між вищими органами фінансового контролю та правоохоронними органами, підвищення прозорості бюджетно-фінансової системи, забезпечення її гласності. За результатами проведення зазначеного симпозіуму були вироблені та затверджені предметні та конкретні рекомендації, що запропоновані до виконання усім вищим органам фінансового контролю, членам організації INTOSAI, а це близько 200 держав.

Визнанням та високою оцінкою професіоналізму, непохитної чесності, компетенції та аудиторського авторитету Рахункової палати України стало її обрання Зовнішнім аудитором ОБСЄ на один рік з можливістю продовження повноважень ще на два роки. Для Рахункової палати та для України в цілому це безпрецедентна подія. Вперше на цю високу й відповідальну посаду був обраний незалежний конституційний орган фінансового контролю, який представляє державу колишнього пострадянського простору.

Рахунковою палатою впродовж 2009 року вже проведено аудит консолідованої річної, а також аудити польових місій: Координатора проектів ОБСЄ в Україні, Координатора проектів ОБСЄ в Республіці Узбекистан і місії ОБСЄ в Республіці Сербія. Рішенням Постійної Ради ОБСЄ повноваження Рахункової палати як зовнішнього аудитора цієї організації продовжено на 2010-2011 роки.

Таким чином, Рахункова палата являється ефективним органом державного фінансового контролю, який за умови ефективної співпраці з органами всіх гілок законодавчої та виконавчої влади зможе подолати корупцію. Проте, для цього вважаємо доцільним закріпити за Рахунковою палатою такі додаткові функції:

- «каральна» (наділити її такими повноваженнями для того, щоб вирішити проблему відповідного реагування з боку керівництва об'єктів перевірок на офіційні документи Рахункової палати, стосовно виправлення недоліків, своєчасного вжиття необхідних заходів щодо їх усунення і недопущення в майбутньому);

- фінансового моніторингу(в боротьбі з «відмивання грошей»)

Комплексна реалізація запропонованих заходів дасть можливість підвищити ефективність діяльності цього незалежного органу державного фінансового контролю, що позитивно відобразатиметься на бюджетній дисципліні держави загалом, буде сприяти подоланню причин виникнення корупції та забезпечить сталий економічний розвиток держави.

### *Література*

1. Паньків С.П. Рахункова палата в системі державного фінансового контролю // Університетські наукові записки. – 2005. - №3 – С.232-237.
2. Закон України "Про Рахункову палату" від 11 липня 1996 року №315/96-ВР (зі змінами і доповненнями). – [www.portal.rada.gov.ua](http://www.portal.rada.gov.ua)
3. Звіти Рахункової палати за 2002-2009 рік - [www.ac-rada.gov.ua](http://www.ac-rada.gov.ua)
4. Пінькас Г.І Система ефективного державного фінансового контролю і координації у сфері державних закупівель // Актуальні проблеми економіки. - 2009.- №2.- С. 57-69.
5. Піхоцький В.Ф. Роль рахункової палати України в системі державного фінансового контролю // Проблеми науки. – 2008. - №3 – С.2-7.

## *Резюме*

В статті розглянуто діяльність Рахункової палати як незалежного органу державного фінансового контролю, що протидіє корупції, як на державному рівні, так і на міжнародному. Досліджуються причини виникнення корупції та способи її подолання в нашій державі.

В статье рассмотрена деятельность Счетной палаты как независимого органа государственного финансового контроля, который ведет борьбу с коррупцией, как на государственном, так и на международном уровне. Исследуются причины возникновения коррупции и способы ее преодоления в Украине.

In the article activity of the Account chamber as independent body of state financial control that opposition of corruption are probed. The author examines reasons of corruption and methods that will be use to struggle it in our country.

*Рецензент, канд. економ. наук, доцент Л.П. Лісовська*