

РАХУНКОВА ПАЛАТА ЯК ОРГАН ПАРЛАМЕНТСЬКОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ УКРАЇНИ

У статті досліджено проблеми функціонування системи зовнішнього державного фінансового контролю. Встановлено роль Рахункової палати як органу парламентського фінансового контролю України. Розроблено шляхи реформування системи зовнішнього фінансового контролю з урахуванням європейського досвіду.

In the article problems of functioning of the external state financial checking system are probed. The role of the Account chamber is set as to the organ of parliamentary financial control of Ukraine. The ways of reformation of the external financial checking system are developed taking into account European experience.

Постановка проблеми у загальному вигляді. В побудові нової економічної системи в Україні одне з провідних місць належить фінансовій сфері. Пов'язано це з тим, що на базі фінансів і управління ними формуються відносини між усіма суб'єктами економіки.

Оскільки кінцевим призначенням фінансових ресурсів є забезпечення розширеного відтворення і задоволення суспільних інтересів та потреб, то кожний громадянин і держава в цілому надзвичайно зацікавлені в їх ефективному використанні. Звідси об'єктивно виникає потреба у професійному управлінні фінансовими ресурсами, а відтак у пильному фінансовому контролі. Особливої актуальності набуває незалежний зовнішній державний фінансовий контроль, який здійснюється в Україні Рахунковою палатою.

Аналіз досліджень і публікацій останніх років, які стосуються обраної проблеми, свідчать про інтерес вітчизняних вчених до проблематики державного фінансового контролю. Державний фінансовий контроль досліджували Н.І. Дорош, яка вивчала зарубіжний досвід державного фінансового контролю, Є.В. Калюга та В.Г. Мельничук розглядали фінансовий контроль у системі управління. О.І. Барановський, П.С. Петренко та В.К. Симоненко присвячували свої наукові праці формуванню єдиної системи державного фінансового контролю в Україні. Аналіз правового статусу вищих органів фінансового контролю проводили Л.А. Савченко, С.О. Шохіна.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Серед проблем, пов'язаних з здійсненням фінансового контролю, головною є проблема забезпечення прозорості та ефективності управління фінансовими ресурсами. Місце та роль Вищого органу фінансового контролю у вирішенні цієї проблеми має двояке тлумачення: ефективність використання бюджетних коштів та ефективність самого державного фінансового контролю. Ці обидві складові у сукупності лежать в основі ефективності використання державних фінансів. Ефективність функціонування державного фінансового контролю дає можливість зосередити зусилля на головному напрямку – оцінці бюджетної політики держави.

Мета статті полягає у дослідженні проблем функціонування системи зовнішнього державного фінансового контролю в Україні та пошуку конкретних шляхів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як відомо, в залежності від суб'єктів, які здійснюють фінансовий контроль, розрізняють: державний фінансовий контроль, контроль власника та незалежний фінансовий контроль. Державний фінансовий контроль займає особливе місце в системі державного управління та контролю, а ефективність його здійснення значною мірою впливає на економічне благополуччя країни в цілому. «Доцільне та ефективне використання державної власності та такої її складової, як державні фінансові

ресурси є однією із найважливіших передумов як належного управління ними, так і дієвості рішень відповідних органів державної влади і, зрештою, рівня життя громадян. Мета державного фінансового контролю полягає у виявленні відхилень від прийнятих законів, стандартів, ефективності, доцільності й економності управління ресурсами. На підставі його результатів вживаються превентивні та коригуючі заходи, які спрямовані на запобігання повторення цих порушень у майбутньому, допомагають вибудувати економічну стратегію та економічну політику держави» [1, с.26].

Таким чином, державний фінансовий контроль являє собою діяльність державних органів, спрямовану на перевірку законності процесів формування і раціонального використання фінансових ресурсів. В Україні такий контроль представлений рядом органів державної влади, які можна об'єднати в залежності від їх підпорядкованості у дві групи (Рис. 1).

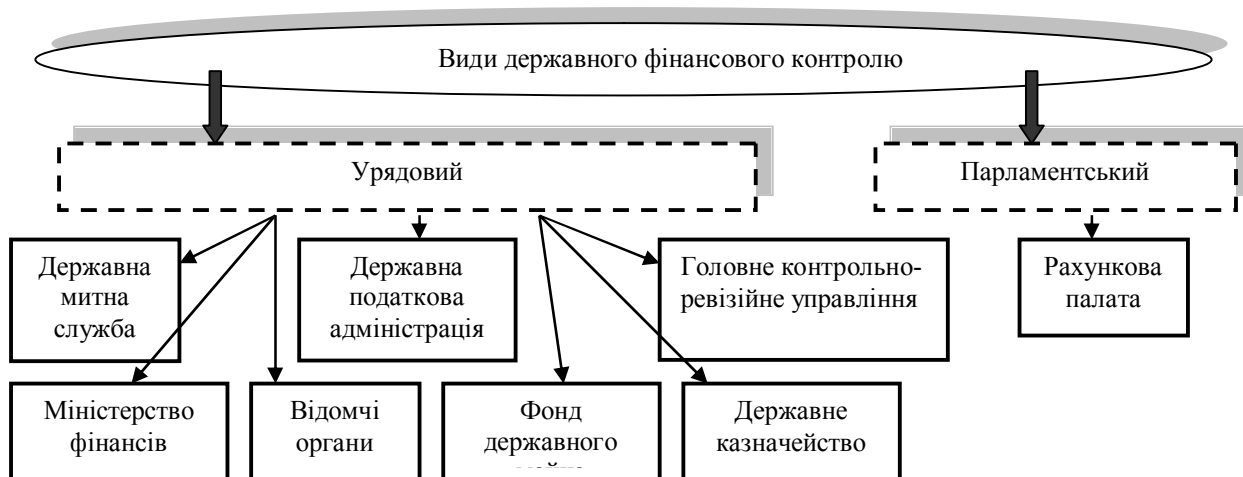


Рис. 1. Види та елементи державного фінансового контролю

Законодавством на кожний з зазначених органів покладено безліч функцій у сфері фінансового контролю, розрізненість яких нерідко приводить до їх дублювання. Тому стає архіважливим прийняття Закону України «Про фінансовий контроль», що дозволить усунути ці та інші недоліки. Крім того, більш болючою проблемою є те, що в результаті розрізненості таких органів, фінансовий контроль, який вони здійснюють, не охоплює весь спектр фінансово-господарської діяльності.

З виділенням зі складу Міністерства фінансів податкової служби, митної служби ситуація сильно ускладнилась – кожний орган було наділено окремими функціями, які не мали між собою ланцюгової зв'язки логічного взаємопроникнення інформаційного поля, що призвело до втрати їх частини. Зокрема, Закон України «Про державну податкову службу в Україні» визначив функції державної податкової служби, основною серед яких є – «контроль за своєчасністю, достовірністю, повнотою нарахування та сплати податків та зборів» [2], а не контроль за виконанням бюджету в частині податкових надходжень. Тим самим, законодавчо податкова служба не відповідає за бюджет і може самостійно вирішувати питання щодо надання пільг платникам податків, в результаті чого бюджет не доотримає заплановану частину фінансових ресурсів.

Законодавством України не визначено також єдиного вищого контролюючого органу державного фінансового контролю – органу, який:

- по-перше, був би незалежним, в результаті чого об'єктивним та ефективно працюючим;
- по-друге, наділений чітко окресленими у Конституції та Законах повноваженнями;
- по-третє, був би підзвітний Парламенту – Верховній Раді та через ЗМІ – громадськості.

Незалежність вищого органу фінансового контролю можна досягнути шляхом чіткого розділення державного фінансового контролю на два незалежних один від одного види: зовнішній та внутрішній. Лімська декларація керівних принципів контролю INTOSAI,

прийнята у 1974 році, закріпила так звані стандарти високого рівня. Особлива увага у цих стандартах приділена незалежності Вищих органів фінансового контролю та їх демократичному становищу, досягнення чого вбачалось у розподілі державного фінансового контролю на зовнішній та внутрішній (Рис. 2).

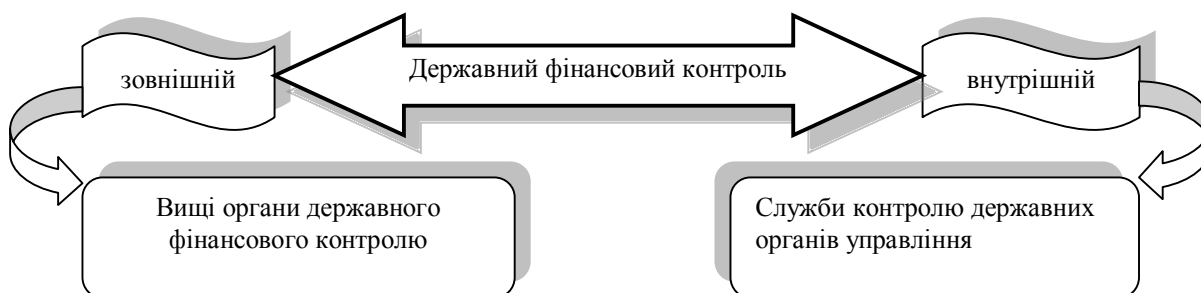


Рис. 2. Розподіл державного фінансового контролю за Лімською декларацією

Внутрішній фінансовий контроль здійснюють контрольно-ревізійне управління та ревізійні служби центральних органів виконавчої влади, тобто органів, які підлегли уряду, а фінансовий контроль, який вони проводять, так чи інакше пов'язаний з публічними фінансами. А от до зовнішнього фінансового контролю світова практика відносить органи, які не підпорядковані уряду, а підзвітні Парламенту та громадськості. Такі органи являються Вищими органами державного фінансового контролю.

Завдання, які ставляться перед Вищими органами державного фінансового контролю, відображають суть їх контрольної роботи, основними серед таких є: контроль за дотриманням законодавства та контроль правильності бухгалтерського обліку і фінансової звітності, оцінка результативності, ефективності та економічності державного управління (контроль ефективності).

Світова практика свідчить, що Вищі органи державного фінансового контролю відіграють важливу роль у контролі за державними фінансовими ресурсами, сприяють ефективному управлінню державними фінансами взагалі.

Існує декілька підходів щодо типів Вищих органів фінансового контролю. В. Мельничук у європейській практиці виділяє чотири типи вищих органів фінансового контролю [3, с.24] (Рис. 3).

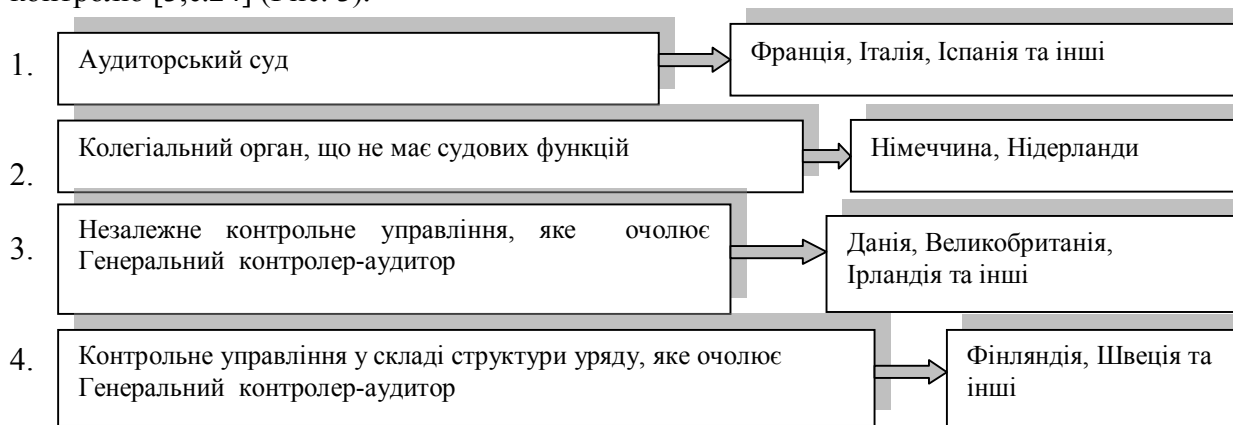


Рис. 3. Основні типи Вищих органів фінансового контролю у країнах Європейського союзу

Перший тип Вищих органів фінансового контролю – Аудиторський суд, характерною ознакою якого є те, що Вищі органи фінансового контролю є складовими судової системи.

До другого типу Вищих органів фінансового контролю у Російській Федерації та в Болгарії відносять – Рахункову палату, у Польщі – Вищу Палату Контролю, у Чеській Республіці – Верховну Контрольну Палату. Однак їх усіх об'єднує одна спільна ознака, яка властива другому типу Вищих органів фінансового контролю – це наявність у складі таких органів колегіальних – керівних органів. До складу таких колегіальних органів входять вищі

посадові особи органу фінансового контролю, а основними його повноваженнями є: здійснення планування та організація роботи Вищого органу, прийняття рішень та підготовка звітів про результати такої роботи. Таким чином, можна стверджувати, що Рахункова палата України відноситься до другого типу Вищих органів фінансового контролю за класифікацією В.Мельничука, адже її структура аналогічна описаній.

Незалежність контрольного управління при третьому типі Вищих органів фінансового контролю забезпечується тим, що таке управління отримує кошти не від уряду, а від Парламенту.

При четвертому типі Вищих органів фінансового контролю існує два контрольних органи – один підзвітний уряду, а другий – парламенту.

Я. Мазур поділяє Вищі органи фінансового контролю на дві групи: рахункові трибунали, які незалежні від уряду та можуть бути як наділені судовими повноваженнями, так і – не наділені, та контрольні установи – рішення про перевірки у яких приймаються або керівником, або колегією на чолі з керівником контролюючого органу [4,с.110].

Так чи інакше, обидва автори класифікують типи Вищих органів фінансового контролю, виходячи з одних і тих самих ознак – незалежність таких органів та їх владних повноважень.

Як вже зазначалось, до Вищих органів фінансового контролю України можна віднести Рахункову палату, яка є незалежною від інших органів державної влади, підзвітною Верховній раді та через ЗМІ – громадськості (як визначено Законом «Про Рахункову палату» [5]). Однак законодавством України владні повноваження Рахункової палати виписані не чітко.

Згідно до Закону, на Рахункову палату покладені завдання по здійсненню контролю за [6,с.26-31]

- своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України, витрачанням бюджетних коштів, у тому числі коштів загальнодержавних цільових фондів;
- утворенням і погашенням внутрішнього і зовнішнього боргу України;
- фінансуванням загальнодержавних програм;
- дотриманням законності щодо надання Україною позик і економічної допомоги;
- законністю та своєчасністю руху коштів Державного бюджету України та коштів позабюджетних фондів.

Таким чином, ст. 2 Закону не встановлені завдання Рахункової палати України по здійсненню контролю за дохідною частиною Державного бюджету України, а от ст. 6, яка закріплює функції Рахункової палати, містить таке положення: «Рахункова палата здійснює за дорученням Верховної Ради України контроль за виконанням Державного бюджету України за поквартальним розподілом доходів і видатків відповідно» [7,с.22-28]. На нашу думку, у статті 6 мова йде про оперативний фінансовий контроль, що звужує повноваження Рахункової палати у сфері державного фінансового контролю.

З набранням чинності у січні 2006 року Закону України «Про внесення змін до Конституції України» [8] статтю 98 Конституції України було викладено у такій редакції – «контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата». Тобто конституційно Рахункову палату наділили повноваженнями по здійсненню контролю за доходами державного бюджету. Однак необхідно підкреслити, що до компетенції цього органу віднесено контроль за використанням лише державного бюджету, при цьому контроль за виконанням місцевих бюджетів є прерогативою місцевих органів самоврядування. Проте, як вже зазначалось, одним з завдань Рахункової палати є контроль за видатковою частиною державного бюджету, одна з статей якої – дотації та субсидії органам місцевого самоврядування. Отже, можна стверджувати, що Рахункова палата не здійснює безпосередній контроль за кінцевим використанням коштів державного бюджету.

Одним з вагомих факторів, що свідчить на користь самостійності та незалежності Рахункової палати є ст. 38 Закону України «Про Рахункову палату» [5], у якій

передбачається, що «обсяг коштів на утримання Рахункової палати встановлюється Верховною Радою України» та такі кошти «виділяються безпосередньо з Державного бюджету».

Основні вимоги щодо встановлення в Україні зовнішнього Вищого органу фінансового контролю виконано. Залишається тільки законодавчо закріпити такий статус за Рахунковою палатою та чітко окреслити її повноваження. Крім того, необхідно, щоб Рахункова палата як незалежний орган державного фінансового контролю здійснювала такий контроль за бюджетом в цілому, а не за окремими бюджетотримувачами, при цьому головною метою повинно бути відстоювання національних інтересів, а не політичних. [9] Голова, його заступники, головні контролери та секретар Рахункової палати призначаються на посади Верховною радою України (ст.10 ЗУ «Про Рахункову палату» [5]), тобто парламентською більшістю, – отже не можна виключати можливість лобювання окремих політичних інтересів.

Державі, а в кінцевому підсумку громадянам – платникам податків є сенс підтримувати діяльність зовнішнього органу фінансового контролю за умови його ефективної роботи. Про ефективність роботи незалежного органу фінансового контролю України – Рахункової палати може свідчити співвідношення між загальною сумою видатків Державного бюджету на утримання Рахункової палати та загальною сумою, на яку у поточному році було виявлено бюджетних правопорушень і неефективного використання коштів Державного бюджету України та державних позабюджетних фондів (далі – коефіцієнт ефективності). Таке співвідношення щороку зростає, що, на нашу думку, пов'язано в першу чергу з ростом величини заробітної плати та нарахувань на неї, які складають близько 76% усіх витрат Рахункової палати (Рис. 4).

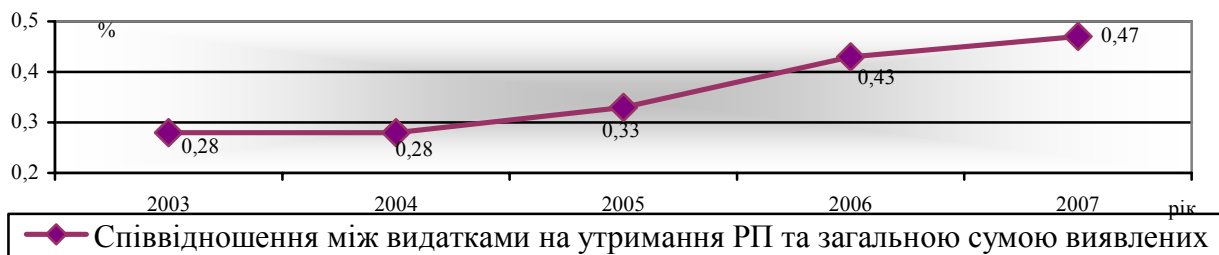


Рис. 4. Динаміка змін коефіцієнта ефективності роботи Рахункової палати України [10]

Як видно з рисунка, коефіцієнт ефективності складає менше 0,5%, отже можна стверджувати, що Рахункова палата України працює достатньо ефективно.

За темпами приросту видатки Рахункової палати значно випереджають гривневий еквівалент сумарного значення виявлених порушень. Так, якщо у 2004 році у порівнянні з 2003 роком між ними був майже паритет, то вже у 2005 у порівнянні з 2004 роком відхилення становило більше як в два рази (Рис. 5).

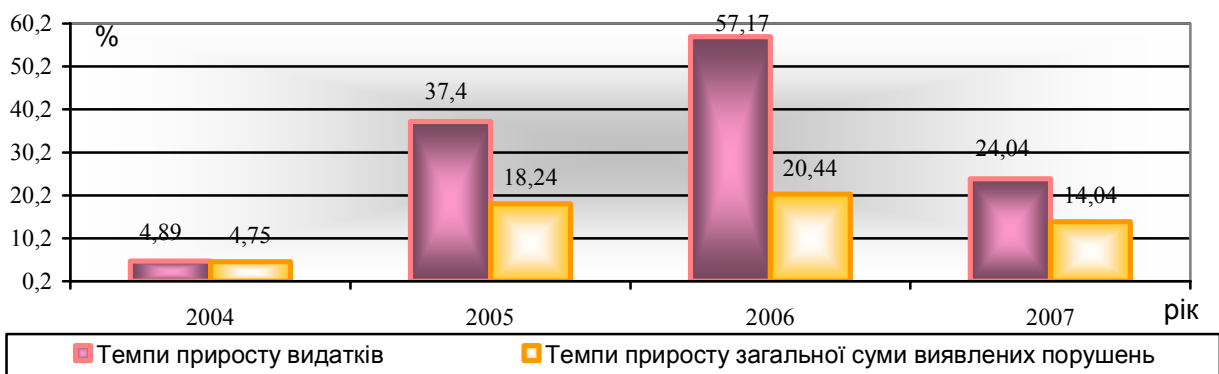


Рис. 5. Темпи приросту видатків Рахункової палати України та загальної суми виявлених порушень [10]

У 2007 році у порівнянні з 2006 роком темпи приросту видатків та загальної суми виявлених порушень уповільнились, однак Звіт Рахункової палати не містить жодного натяку на причини такого уповільнення. Відсутність даних для аналізу факторів впливу на ці показники не дає можливості їх дослідження і як наслідок - врахування при здійсненні управління фінансовими ресурсами країни.

Висновки та перспективи подальших наукових розробок. Дослідивши парламентський фінансовий контроль в Україні, ми дійшли висновку, що на сьогодні у цій сфері існує безліч проблем, які вимагають як найшвидшого вирішення. До основних напрямків вдосконалення системи парламентського фінансового контролю в Україні можна віднести:

по-перше, – прийняття Закону України «Про фінансовий контроль в Україні», положення якого чітко окреслювали б повноваження та завдання органів фінансового контролю;

по-друге, – внесення змін до Закону України «Про Рахункову палату», які б наділили Рахункову палату України більш широкими повноваженнями відносно реалізації результатів контрольних заходів – надати право застосовувати штрафні санкції та притягати винних до адміністративної, фінансової та кримінальної відповідальності;

по-третє, – розроблення та практичне застосування критеріїв оцінки ефективності фінансового контролю;

в-четвертих, – прийняття заходів щодо участі у формуванні керівного складу Рахункової палати парламентської опозиції.

На наше глибоке переконання, вирішення зазначених проблем у сфері парламентського фінансового контролю в Україні сприятиме більш ефективному та цільовому використанню фінансових ресурсів країни.

Література

1. Мельничук В. Фінансовий контроль у системі державного управління // Банківська справа. – 2002. – №2. – С. 26-31.
2. Закон України «Про державну податкову службу в Україні» від 4.12.1990 року № 509-ХІІ із змінами і доповненнями // Dokument HTML. – <http://www.rada.gov.ua>.
3. Мельничук В. Парламентський контроль за використанням бюджетних коштів: європейський досвід. – Т.: Лілея, 2000. – 24 с.
4. Мазур Я. Верховная контрольная палата Республики Польша (к истории вопроса) // Государство и право. – 1995. – № 6. – С.110-117.
5. Закон України «Про Рахункову палату» від 11.07.1996р. № 315/96-ВР із змінами і доповненнями// Dokument HTML. – <http://www.rada.gov.ua>.
6. Піхоцький В. Удосконалення і розвиток Державного фінансового контролю та аудиту за надходженням коштів Державного бюджету України та їх використанням // Фінанси України. – 2007. – № 3. – С 26-31.
7. Головань М. Державний фінансовий контроль і його реформування // Фінанси України. – 2003. – № 9. – С. 22-28.
8. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 08.12.2004р. № 2222-IV // Dokument HTML. – <http://www.rada.gov.ua>.
9. Симоненко В. Чому потрібна єдина державна система фінансово-економічного контролю // Dokument HTML. – <http://www.zn.kiev.ua/ie/show>.
10. Звіти Рахункової палати // Dokument HTML. – <http://www.ac-rada.gov.ua>.