

УДК 336.146

*Зубенко Г.В.,*викладач кафедри конституційного  
та міжнародного права Харківського  
економіко-правового університету**Незалежність і законність як правові гарантії діяльності  
державних органів контролю за виконанням бюджету**

До числа пріоритетних задач будь-якої сучасної держави відноситься задача щодо здійснення контролю за виконанням державного бюджету. Для підвищення ефективності такого контролю в багатьох державах створено спеціальні незалежні органи. Вони можуть називатися по-різному, але завдання у них практично однакові – здійснювати контроль за законністю та ефективністю використання державних коштів. В забезпеченні стабільності правової конструкції цих органів державної влади важливу роль відіграють правові гарантії їх діяльності.

Слід зазначити, що питання щодо правових гарантій діяльності державних органів контролю за виконанням бюджету як в Україні так і в інших державах в науці конституційного права розглянуті досить поверхово. Досліджуючи правовий статус державних органів контролю за виконанням бюджету, цього питання торкались у своїх роботах О. Большакова, Г. Кравченко, А. Мамишев, Л. Савченко. Однак, поза їх увагою залишилися питання щодо аналізу незалежності й законності як правових гарантій діяльності державних органів контролю за виконанням бюджету. Тому завданням нашого дослідження є розгляд зарубіжної та вітчизняної практики щодо законодавчого закріплення незалежності і законності як правових гарантій діяльності цих органів з метою удосконалення національного законодавства у цій сфері.

Перш ніж розглядати правові гарантії діяльності державних органів контролю за виконанням бюджету, треба визначитися, що розуміють під терміном «правові гарантії».

В науці конституційного права розглядаються гарантії конституційного ладу, конституційних прав і свобод, діяльності органів державної влади тощо. Їх зазвичай прийнято поділяти на політичні, економічні, ідеологічні та правові. Найбільш ґрунтовному теоретичному дослідженню в основному піддаються правові (юридич-

ні) гарантії конституційних прав і свобод людини чи громадянина. Так, наприклад, О.Ф. Фрицький під такими гарантіями розуміє правові засоби і способи, за допомогою яких реалізуються, охороняються, захищаються права і свободи громадян, усуваються порушення прав і свобод, поновлюються порушені права [1, с. 176]. На думку Л.Д. Воєводина під юридичними гарантіями розуміються ті правові способи і засоби, за допомогою яких громадянам у суспільстві забезпечується реалізація їхніх прав і свобод [2, с. 231].

Суто словникове визначення «правових гарантій», яке можна знайти в сучасних юридичних енциклопедіях зводиться до того, що під цим терміном розуміють встановлені законом засоби забезпечення використання, дотримання, виконання й застосування норм права [3, с. 555] або сукупність встановлених законодавством способів і засобів, що спрямовані на попередження, усунення і припинення правопорушень, на охорону і забезпечення прав і свобод особи, інших суб'єктів права [4, с. 173].

Виходячи з таких підходів науковців щодо розуміння сутності цього поняття, можна зробити висновок, що правові гарантії діяльності державних органів контролю за виконанням бюджету являють собою передбачені законодавством умови, засоби та способи, за допомогою яких забезпечується реалізація цими органами своїх прав та обов'язків.

Правові гарантії діяльності державних органів контролю за виконанням бюджету різноманітні. Серед них важливе місце займають незалежність та законність. Так, згідно зі ст. 36 Закону України «Про Рахункову палату» Рахункова палата України здійснює свою діяльність як незалежний орган контролю Верховної Ради України і керується Конституцією України і законами України, виконуючи свої функції і повноваження згідно з статусом, визначеним цим законом. А відповідно до п. 1.1. Положення про Рахункову палату Верховної Ради Автономної Республіки Крим, затвердженого Постановою Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про внесення змін в Положення про Рахункову палату Верховної Ради Автономної Республіки Крим від 17 березня 1999 року № 393-2/99» від 19 травня 2005 р. (далі Положення), Рахункова палата Верховної Ради Автономної Республіки Крим є постійно діючим республіканським органом фінансового контролю, створеним Верховною Радою Автономної Республіки Крим і підзвітним їй. В своїй діяльності Рахункова палата керується Конституцією

України, законодавством України, Конституцією Автономної Республіки Крим, нормативно-правовими актами Автономної Республіки Крим, цим Положенням та регламентом Рахункової палати. При цьому незалежність і законність, згідно зі ст. 3 Закону України «Про Рахункову палату» та п. 1.1. Положення виступають також як правові принципи діяльності цих органів.

В науці конституційного права виділяють організаційну, функціональну та фінансову незалежність державних органів.

Організаційна незалежність державних органів контролю за виконанням бюджету забезпечується перш за все тим, що вони є юридичними особами. Так, згідно з ч.ч. 2 ст. 1 Закону України «Про Рахункову палату» Рахункова палата є юридичною особою, має свою печатку із своїм найменуванням і зображенням Державного Герба України. А відповідно до п.п. 1.1. Положення Рахункова палата Верховної Ради Автономної Республіки Крим є юридичною особою, має свою печатку із зображенням Герба Автономної Республіки Крим та із своїм найменуванням.

Організаційна незалежність передбачена також законодавством Російської Федерації щодо її державного органу контролю за виконанням бюджету – Рахункової палати Російської Федерації. Так, визначаючи статус Рахункової палати, російський законодавець у ч.ч. 2, 3 ст. 1 Федерального закону «Про Рахункову палату Російської Федерації» зазначає, що у рамках завдань, визначених чинним законодавством, Рахункова палата має організаційну і функціональну незалежність. Вона є юридичною особою, має печатку з зображенням Державного герба Російської Федерації та зі своїм найменуванням.

Крім цього державні органи контролю за виконанням бюджету мають право самостійно вирішувати більшість поточних питань своєї діяльності. Так, наприклад, для здійснення організаційної, інформаційно-довідкової та іншої роботи Рахункова палата України створює апарат під керівництвом Секретаря Рахункової палати; для розгляду питань планування і організації роботи, методології контрольної-ревізійної діяльності, прийняття колегіальних рішень і підготовки висновків за матеріалами перевірок і вирішення інших питань – Колегію Рахункової палати.

Законодавством як України, так і інших країн поряд з організаційною незалежністю державних органів контролю за виконанням бюджету закріплюється також їх функціональна незалежність. Цей вид незалежності на думку О.Ю. Большакової і Г.О. Кравчен-

ко, і з ними можна цілком погодитися, забезпечується їх правом на самостійне планування і здійснення контрольних заходів та обмеженням підстав для проведення позапланових перевірок, в тому числі - на вимогу органів законодавчої та виконавчої влади [5, с. 46]. Так, контроль за виконанням бюджету організується і проводиться Рахунковою палатою України та Рахунковою палатою Верховної Ради АР Крим на основі річних і поточних планів. Проведення позапланових перевірок на вимогу державних органів палати здійснюють тільки в разі прийняття відповідного рішення їх колегій. Контроль за виконанням бюджету на підставі планів здійснює також Вища Контрольна Палата Польщі, Рахункова палата Російської Федерації, Рахункова палата Болгарії і ін.

Фінансова незалежність державних органів контролю за виконанням бюджету досягається шляхом забезпечення належного рівня фінансування їх діяльності та недопущення впливу результатів контролю на обсяги такого фінансування та оплати праці.

Цей вид незалежності є гарантією забезпечення діяльності державних органів контролю за виконанням бюджету в багатьох країнах. Так, наприклад, кошти на утримання Рахункової палати Російської Федерації передбачаються окремим рядком у федеральному бюджеті; кошти на утримання Комітету державного контролю Республіки Білорусь і його територіальних органів виділяються з республіканського бюджету; бюджетні рахунки Рахункової палати Республіки Болгарії та Вищої Контрольної палати Польщі є частиною державного бюджету цих країн.

Враховуючи міжнародний досвід, законодавство України також передбачило, що кошти на утримання Рахункової палати виділяються безпосередньо з Державного бюджету України. Обсяг цих коштів щорічно встановлюється Верховною Радою України і зазначається у Державному бюджеті окремим рядком (ст. 38 Закону України «Про Рахункову палату»). Щодо Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, то її фінансування здійснюється за рахунок коштів бюджету кожний місяць у розмірі не менше ніж 1/12 від затвердженого об'єму асигнувань на відповідний бюджетний період (п. 3.1. Положення). Слід зазначити, що в Положенні про Рахункову палату Верховної Ради Автономної Республіки Крим, яке діяло до 19 травня 2005 року, містилася норма, відповідно до якої фінансування витрат на забезпечення її діяльності передбачалося окремим рядком в бюджеті. Із Положення про Рахункову палату Верховної Ради Автономної Республіки Крим

від 30 травня 2005 року цю норму було вилучено. Однак вважаємо, що для більш надійного забезпечення фінансової незалежності, в новій редакції положення також має бути вказано, що кошти на утримання Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим мають бути передбачені окремим рядком в бюджеті.

В деяких державах, крім того, що фінансування витрат на забезпечення діяльності державних органів контролю за виконанням бюджету передбачається окремим рядком у бюджеті, допускається можливість існування інших додаткових джерел доходів для розвитку цих органів. Наприклад, як доводить А. Мамишев, доходи Національного ревізійного управління Швеції на 2/3 формуються за рахунок державних асигнувань, а решта інших надходжень - від аудиторської діяльності, надання консультацій, міжнародного співробітництва, навчання тощо. В окремих країнах (Австралія, Великобританія) певні категорії підприємств та організацій (як природні монополії) оплачують послуги державного аудиту, і ці кошти зараховуються до консолідованого фонду верховного контрольного відомства. Акціонерні товариства Ісландії, у яких державна частка менша за половину, також можуть замовити послуги державного аудиту за відповідну погодинну плату. На контрактний фінансовий аудит приватного сектору припадає близько 10 % від загального обсягу фінансових аудитів, що здійснюються цією контрольною установою [6, с. 131, 132]. Вважаємо, що таке ставлення до фінансування діяльності державних органів контролю за виконанням бюджету є досить прогресивним і значно сприяє їх розвитку.

Незалежність державного органу контролю за виконанням бюджету проявляється також через особисту незалежність його посадових осіб. При цьому важливу роль відіграє механізм призначення та зняття з посади посадових осіб державних органів контролю за виконанням бюджету; їх недоторканість та ін.

Поряд з незалежністю гарантією діяльності державних органів контролю за виконанням бюджету виступає законність.

В юридичній літературі законність визначається, в основному, як режим панування закону у взаємовідносинах особистості та держави, громадянина та посадової особи (органу держави) [7, с. 48], чи як політико-правовий режим, що характеризується точним і неухильним дотриманням правових приписів усіма суб'єктами права [8, с. 334]. Деякі автори, наприклад, В. Герашук, Р. Гринюк розглядають законність у трьох аспектах: як принцип, як метод та як режим. Зокрема В. Герашук зазначає, що законність як

принцип складається з двох взаємопов'язаних елементів – обов'язків діяти відповідно до законів і обов'язків виявляти ініціативу для забезпечення їх виконання [9, с. 107].

Обов'язки державного органу контролю за виконанням бюджету діяти відповідно до закону передбачені як законодавством України, так і зарубіжних країн. Так, ст. 36 ЗУ «Про Рахункову палату» та п. 1.1. Положення зазначається, що Рахункова палата України, виконуючи свої функції, керується Конституцією і законами України, а Рахункова палата Верховної Ради АР Крим, крім цього Конституцією Автономної Республіки Крим. Крім цього, п. 3.10. Положення передбачено, що Голова Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, заступник голови, секретар, головні контролери та контролери Рахункової палати є посадовими особами та діють тільки на підставах, у межах повноважень та засобами, передбаченими Конституцією України, законами України, Конституцією Автономної Республіки Крим, нормативно-правовими актами Верховної Ради Автономної Республіки Крим, цим Положенням та Регламентом Рахункової палати. На відміну від Положення, Законом України «Про Рахункову палату» обов'язок керуватися в своїй діяльності Конституцією України та законодавством України передбачений лише за Головою Рахункової палати України. Тому вважаємо доцільним закріпити законодавчо такий обов'язок і за іншими посадовими особами Рахункової палати України. А згідно з Законом ФРН «Про Федеральну Рахункову Палату» Федеральна Рахункова Палата є верховним федеральним органом і як незалежний орган фінансового контролю підкоряється тільки закону.

Таким чином, законність як гарантія діяльності державних органів контролю за виконанням бюджету перш за все розуміється як такий режим їх функціонування, коли вони діють відповідно до встановлених законом норм. Вони не повинні виходити за рамки правових приписів своєї діяльності: будь-яке рішення державних органів контролю за виконанням бюджету чи їх посадових осіб не повинно суперечити чинному законодавству, має бути прийнято в межах його компетенції, в установленій строк і з дотриманням необхідної процедури. Проводити дії, не передбачені законодавством, забороняється.

Так, наприклад, згідно із ст. 14 Закону України «Про Рахункову палату» посадові особи апарату Рахункової палати та особи, які залучаються нею до роботи в процесі здійснення своїх функцій і

повноважень, за порушення законодавства про державну та іншу таємницю, розголошення державної та іншої таємниці, яка охороняється законом, а також за недостовірність результатів проведених ними перевірок і ревізій, що подаються до державних органів або оприлюднюються, несуть відповідальність згідно з законодавством України. А відповідно до п. 4.4. Положення Голова Рахункової палати, його заступник, секретар, головні контролери та контролери Рахункової палати, а також особи, що притягуються Рахунковою палатою для проведення перевірок і ревізій, несуть відповідальність за вірогідність результатів проведених ними перевірок і ревізій.

Законність як гарантія діяльності державних органів контролю за виконанням бюджету передбачає також неухильне виконання і дотримання Конституції і законів суб'єктами, діяльність яких ці органи контролюють.

Наприклад, в Російській Федерації при виявленні на об'єктах, які перевіряються, порушень у господарській, фінансовій, комерційній і іншій діяльності, що наносять державі прямий безпосередній збиток і потребують у зв'язку з цим невідкладного припинення, а також у випадках навмисного або систематичного недотримання порядку і термінів розгляду представлень Рахункової палати, створення перешкод для проведення контрольних заходів Рахункова палата має право давати адміністрації підприємств, що перевіряються, установ і організацій обов'язкові для виконання розпорядження (ст. 24 Федерального Закону «Про Рахункову палату Російської Федерації»).

Керівники та посадові особи об'єктів, що перевіряються, повинні виконувати усі вимоги керівників Рахункової палати України та посадових осіб її апарату, пов'язані з виконанням ними своїх службових обов'язків (ч. 1 ст. 13 ЗУ «Про Рахункову палату»). Рахункова палата України має право порушувати перед Верховною Радою України, Президентом України, а також органами виконавчої влади клопотання про притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у порушенні вимог чинного законодавства, внаслідок чого завдано матеріальної шкоди державі (п. 12 ст. 7 Закону України «Про Рахункову палату»). Таке право щодо Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Ради Міністрів Автономної Республіки Крим має й Рахункова палата Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Законність знаходить своє втілення також при здійсненні рахунковими палатами контролю за ефективністю дотримання законодавства у сфері витрачання бюджетних коштів а також приведенні його у відповідність з Конституцією і нормами міжнародного права. Так, наприклад, згідно зі ст. 11 Закону Польщі «Про Вищу Контрольну Палату» Голова палати має право звернутися до Конституційного Трибуналу з пропозицією щодо встановлення відповідності даного законодавчого акту Конституції або іншого нормативного акту - Конституції чи законодавчому актові.

Наділення голови державного органу контролю за виконанням бюджету правом звернення до органу конституційного контролю, на нашу думку, є досить прогресивним і значно сприяє усуненню порушень та недоліків у бюджетному процесі, які призводять до неефективного використання бюджетних коштів.

Таким чином, незалежність і законність державних органів контролю за виконанням бюджету, як в Україні так і в зарубіжних державах, виступають не тільки як керівні принципи, але й як правові гарантії діяльності цих органів. Від їх дотримання залежить ефективність роботи цього правового інституту.

### **Література**

1. Фрицький О.Ф. Конституційне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 536 с.
2. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России: Учебное пособие. – М.: Издательство МГУ, Издательская группа ИНФРА М–НОРМА, 1997. – 304 с.
3. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (від. ред.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 1: А-Г. – 672 с.
- 4, 5. Российская юридическая энциклопедия. – М.: Издательский Дом ИНФРА-М, 1999. – 1110 с.
6. Большакова О.Ю., Кравченко Г.О. Методологічні принципи фінансового контролю: принцип незалежності // Фінансовий контроль. – 2004. – № 2 (19). – С. 44-48.
7. Мамишев А.В. Характерні аспекти організації державного фінансового контролю за рубежом // Фінанси України. – 2003. – № 11 (96). – С. 126-136.
8. Алексеев С.С. Общая теория права. – М.: Юрид. лит., 1981. – Т. 1. – 360 с.
9. Геращук В.М. Сутність, принципи та гарантії законності // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2000. – Вип. 42 – 218 с.