



СЧЕТНАЯ ПАЛАТА В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ УКРАИНЫ

Игорь ПОПАДИНЕЦ,

Дубенский межрайонный прокурор Ровенской области

Summary

In the article was learned the problematic issue of the legal status of the Accounting Chamber in the system of state financial control of Ukraine. Researchers analyzed several approaches on this matter. Was suggested that the Accounting Chamber has the status of the supreme body of state financial control of Ukraine through the implementation of international standards in the domestic legal system, taking into account national specificities.

Key words: financial control, Accounting Chamber, the State Budget of Ukraine, Supreme Council of Ukraine, the parliamentary control.

Аннотация

В статье рассматривается проблемный вопрос правового статуса Счетной палаты в системе органов государственного финансового контроля Украины. Анализируются несколько подходов ученых к этому вопросу. Высказывается мнение о закреплении за Счетной палатой статуса высшего органа государственного финансового контроля Украины через внедрение мировых стандартов в отечественную правовую систему с учетом национальной специфики.

Ключевые слова: финансовый контроль, Счетная палата, Государственный бюджет Украины, Верховная Рада Украины, парламентский контроль.

Постановка проблемы. Финансовой базой любого государства является ее бюджет, через который перераспределяется основная часть финансовых ресурсов. Поскольку без публичного контроля бюджет является нереальным, то в Украине был создан постоянно действующий контрольный орган – Счетная палата. Наличие такого органа финансового контроля в государстве является признаком демократического общества, поскольку такой орган представляет интересы всех граждан и государства в целом. Однако при определении правового статуса Счетной палаты в системе органов финансового контроля Украины учеными и сегодня высказываются достаточно противоположные точки зрения, что и обусловило написание статьи.

Состояние исследования. Значительное внимание научно-теоретическим вопросам правовой природы Счетной палаты в системе органов финансового контроля Украины на современном этапе уделили внимание такие ученые, как А. Андрийко, Л. Воронова, И. Залюбовская, О. Кузьменко, Л. Савченко, М. Харенко, В. Шестак и другие. Однако в теоретико-правовом измерении эта проблема требует дальнейших разработок исследователей.

Целью и задачей статьи является анализ правового статуса Счетной палаты для понимания основ и главных элементов ее функционирования в системе органов государственного финансового контроля Украины.

Изложение основного материала. Счетная палата является органом государственного финансового контроля, который действует от имени Верховной Рады Украины, самостоятельно и независимо от любых органов государственной власти. Ее правовой статус и контрольные полномочия закреплены ст. 98 Конституции Украины [1], ст. 110 Бюджетного кодекса Украины [2] и Законом Украины «О Счетной палате» [3]. Однако учеными прослеживаются четыре подхода в определении правового статуса Счетной палаты: 1) как независимый орган; 2) как орган парламентского контроля; 3) как орган контрольной власти; 4) как орган квазиконтрольной власти.

Сторонниками первого подхода определения Счетной палаты как независимого органа выступают А. Кузьменко и Л. Савченко. А. Кузьменко утверждает: «Счетная палата Украины является независимым, постоянно действующим высшим органом внешнего государственного финансового контроля, подотчетным и ответственным только Верховной Раде Украины» [4]. Эту точку зрения разделяет Л. Савченко, определяя Счетную палату независимым высшим органом финансового контроля, который осуществляет контроль от имени народа [5]. Однако наиболее распространенной точкой зрения, которая встречается в научно-теоретических разработках И. Залюбовской [6], М. Харенко [7], является причисление Счетной палаты к органу парламентского контроля.

В. Гергелийник относит Счетную палату к органам контрольной власти [8], а В. Шестак – к органам квазиконтрольной власти, определяя, что квазиконтрольные органы формально имеют ряд основных признаков контрольной власти, однако факт отсутствия их подчиненности только закону исключает отнесение этих органов к контрольной власти [9].

Авторы свою позицию аргументируют так: «Осуществление теории разделения власти привело к возникновению новой разновидности государственной власти – контрольной, которая направлена на обеспечение сбалансированности всего государственного механизма путем ограничения полномочий органов других форм власти. Важная роль, значение и развитие таких органов, для которых контрольная деятельность является приоритетной, позволяет уже на сегодняшний день утверждать о тенденции формирования независимых органов для обеспечения сдерживания и противовесов власти» [10, с. 64-65].

Вопрос о том, каким должен быть конкретный правовой статус Счетной палаты относительно законодательной ветви власти, является весьма спорным. В соответствии со ст. 98 Конституции Украины наделение Счетной палаты полномочиями по осуществлению контроля за использованием средств Государственного бюджета Украины от имени Верховной Рады свидетельствует, что Счетная палата на конституционном



уровне связана с законодательной ветвью власти. Конституция Украины наделяет Верховную Раду Украины полномочиями назначать на должности и освобождать от должностей Председателя и членов Счетной палаты (ст. 85), то есть законодательный орган участвует в формировании Счетной палаты, а Закон Украины «О Счетной палате» определяет подотчетность последней парламенту. Именно из-за наличия этих законодательных положений многие авторы относят Счетную палату к органу парламентского контроля, с чем мы не согласны в связи со следующими соображениями.

Обратимся к энциклопедическим источникам, в которых парламентский контроль имеет различную трактовку.

Общепризнанным является определение парламентского контроля как одной из форм государственного контроля, которая имеет в основном общий, политический, реже административный характер [11, с. 473]. В другом энциклопедическом словаре парламентский контроль определяется как «контроль за деятельностью исполнительной власти, который заключается в праве законодательной власти утверждать бюджет, в праве выражать недоверие правительству, в праве давать согласие на назначение членов правительства, проводить парламентские расследования деятельности министерства и любых должностных лиц государства» [12, с. 215].

В том же контексте обратимся к Конституции Украины, в которой общие принципы осуществления парламентского контроля отражены в ст. 85, 86, 87, 97, 101, 113, 122 [1]. П. 3 ст. 85 Конституции Украины закрепляет за Верховной Радой «осуществление парламентского контроля в пределах, определенных настоящей Конституцией» [1]. П. 4 ст. 85 Конституции Украины устанавливает, что к контрольным полномочиям Верховной Рады Украины относительно средств Государственного бюджета Конституция относит «утверждение Государственного бюджета Украины и внесение изменений в него; контроль за выполнением Государственного бюджета Украины; принятие решения по отчету о его исполнении» [1]. Относительно контрольной функции

парламента за использованием бюджетных средств Конституция недостаточно конкретно определила этот вопрос. В частности, указано, что контроль за использованием средств государственного бюджета от имени Верховной Рады Украины осуществляет Счетная палата. Следовательно, отсутствие конституционного перечня прямых контрольных полномочий Верховной Рады Украины привело к неоднозначности трактовки правового статуса Счетной палаты.

Нельзя не согласиться с мнением судьи Конституционного Суда Украины П. Евграфова, который считает, что определение Счетной палаты как органа парламентского контроля ошибочно, поскольку единственным органом законодательной власти Украины является парламент – Верховная Рада Украины (ст. 75) [1]. В отличие от комитетов и других конституционных органов Верховной Рады, Счетная палата не является ее органом, а осуществление контроля за выполнением Государственного бюджета Украины от имени Верховной Рады Украины еще не означает, что этот контроль является парламентским [13].

В подтверждение этой позиции напомним, что Конституционный Суд Украины признал неконституционным наименование «Счетная палата Верховной Рады Украины», что в свою очередь указывает на определенную независимость ее от Верховной Рады Украины. Кроме того, в нормативно-правовом значении Конституции Украины Счетная палата является независимым органом специальной конституционной компетенции, и Верховная Рада Украины как орган законодательной власти не имеет права забрать или ограничить ее конституционные полномочия, передать их любым другим органам либо взять на себя их осуществление.

Для более глубокого понимания правовой природы Счетной палаты следует рассмотреть вопрос о том, относится ли Счетная палата к органу государственной власти либо является органом, который выполняет контрольную функцию Верховной Рады Украины.

В этом контексте заслуживает внимания положение, сформулированное в свое время Г. Петровым, которое

заключается в том, что государственные органы осуществляют задачи и функции государства с помощью определенного вида государственной деятельности [14, с. 83]. Такого же мнения и известные специалисты конституционного права В. Шаповал [15], Е. Козлова и О. Кутафин [16, с. 304-305], которые определяют главным признаком органа государственной власти наличие у него государственно-властных полномочий. Итак, основной и наиболее специфической характеристикой органа государства является его связь с механизмом государства, который проявляется в осуществлении ее функций с помощью определенного вида государственной деятельности от имени государства, а необходимым средством выполнения органами государства его функций – наделение этих органов государственно-властными полномочиями.

В научной литературе содержание государственно-властных полномочий связывается с наличием таких признаков: образование государственного органа в установленном законом порядке, который предусматривает порядок формирования и деятельности, четкое определение вида государственной деятельности, функций, компетенции государственного органа и общеобязательность актов государственного органа.

Порядок формирования и деятельности Счетной палаты определены Конституцией Украины и Законом Украины «О Счетной палате». А относительно признака четкого определения вида государственной деятельности, функций, компетенции главным для характеристики государственно-правовой природы Счетной палаты как органа государственной власти является осуществление ею контроля за использованием средств государственного бюджета как самостоятельного направления государственно-властной деятельности, что подтверждает органическое единство ее с содержанием управленческой деятельности. Большинство функций, которые возложены на Счетную палату, прямо предусмотрены в законе, другие вытекают из его содержания.

В то же время Законом Украины «О Счетной палате» за ней закреплено право самостоятельного решения во-



просов в пределах установленных законом полномочий. В частности, ст. 15 Закона предоставляет Счетной палате право самостоятельно решать вопрос о планировании своей работы, за исключением обращений не менее одной трети конституционного состава Верховной Рады Украины [3].

Относительно таких существенных признаков государственно-властных полномочий как общеобязательная сила актов органа государственной власти, то возможность издания Счетной палатой общеобязательных актов от имени государства закреплена Законом Украины «О Счетной палате». В частности, в ст. 18, 21 Закона говорится об обязанности всех государственных органов, предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности и подчинения предоставлять информацию на запросы Счетной палаты, касающуюся объектов контроля и необходимой для осуществления проверки, ревизии и обследования [3]. А ст. 188-19 Кодекса Украины об административных правонарушениях предусматривает ответственность должностных лиц подконтрольных объектов в случае отказа или уклонения от своевременного предоставления информации [17]. Редакция ч. 2 и 3 ст. 29 Закона Украины «О Счетной палате» обязывает органы исполнительной власти, руководителей предприятий, организаций и кредитных учреждений, которые проверялись, рассматривать постановления и заключения Коллегии Счетной палаты по результатам проведенных контрольных мероприятий в установленный ею срок, но не позднее чем в течение 15 календарных дней со дня их получения, и немедленно сообщать о мерах реагирования на полученные постановления и заключения [3].

Вышеупомянутые акты дают основания утверждать, что они являются общеобязательными для исполнения всеми подконтрольными объектами и их должностными лицами.

Следовательно, наличие у Счетной палаты всех признаков государственно-властных полномочий, присущих органу государственной власти, позволяет сделать вывод, что Счетная палата является органом государственной власти, который осуществляет самостоятельную функцию государства –

контрольную, а не контрольную функцию парламента.

Следует отметить, что вопрос отнесения Счетной палаты к исполнительной и судебной ветвям власти является неприемлемым, поскольку она не относится к ним ни функционально, ни структурно.

Итак, Счетная палата не относится ни к одной из ветвей власти, закрепленных Конституцией Украины. Это объясняется тем, что ст. 6 Конституции Украины, в которой закреплен принцип четкого разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную, не охватывает на сегодня всех существующих видов государственных органов в Украине [1]. В подтверждение этого приведем мнение ученых В. Аверьянова и А. Крупчана: «Содержание принципа разделения властей целесообразно толковать как констатацию того факта, что государственная власть реализуется через определенные виды государственных органов, среди которых государственно-властные полномочия распределены таким образом, что они являются самостоятельными в реализации своей компетенции в установленных Конституцией пределах...» [18, с. 7].

Лимская декларация руководящих принципов финансового контроля отмечает, что для достижения планомерного и рационального использования государственных средств необходимо в каждом государстве создать высший орган финансового контроля [19]. Поэтому для более полного определения места и роли Счетной палаты в системе органов государственной власти заслуживают внимания взгляды некоторых ученых о возвращении Счетной палате статуса высшего органа контроля.

О. Кузьменко отмечает: «Изменение статуса Счетной палаты как высшего органа государственного финансово-экономического контроля в соответствии с Решением Конституционного Суда Украины от 2000 г. является нецелесообразным шагом, поскольку статус «высшего органа» необходимо рассматривать только в системе органов финансово-экономического контроля, а не среди абсолютно всех государственных органов». Ученый предлагает предоставить Счетной палате статус высшего органа внешнего

государственного финансово-экономического контроля, который должен консолидировать все виды и организационно-правовые формы бюджетного контроля, предстать координатором контрольной деятельности в государственно-бюджетной сфере [4, с. 10]. Счетную палату как независимый высший орган финансового контроля определяет Л. Савченко [5, с. 19]. Проект закона Украины «О системе государственного финансового контроля в Украине», внесенный народным депутатом Украины Ю. Кармазыным, также определяет Счетную палату «высшим органом государственного финансового контроля, который осуществляет независимый внешний парламентский контроль в пределах специальной компетенции...» [20]. А. Головань предлагает закрепить в «Концепции создания единой системы государственного финансового контроля» положение, что «Счетная палата является высшим органом государственного контроля» [21]. Аналогичное утверждение можно встретить в проекте Закона «О государственном финансовом контроле», ст. 18 которого определяет Счетную палату «наивысшим субъектом осуществления государственного финансового контроля» [22].

Закрепление за Счетной палатой статуса высшего органа государственного финансового контроля можно найти и в новом проекте Закона Украины «О Счетной палате Украины», который определяет Счетную палату высшим органом государственного финансового контроля [23, с. 9]. Применение термина «высший» ко Счетной палате аргументировано тем, что действительно ей присущи почти все признаки высшего органа внешнего контроля, определенного Лимской декларацией руководящих принципов контроля, принятой на V конгрессе INTOSAI в Перу в 1977 г. [24]. Однако рассматривая вопрос о закреплении за Счетной палатой статуса высшего органа государственного финансового контроля, следует также исходить из возможности внедрения мировых стандартов в отечественную правовую систему с учетом национальной специфики, поскольку ни одна норма действующего законодательства Украины не определяет Счетную палату высшим органом.



Выводы. Итак, Счетная палата – постоянно действующий орган финансового контроля за использованием средств Государственного бюджета Украины от имени Верховной Рады Украины, образуется Верховной Радой Украины, подчинена и подотчетна ей. Однако определение Счетной палаты как органа государственной власти со специальным конституционным статусом требует надлежащего научного обоснования.

Список использованной литературы:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Про Рахункову палату : Закон України від 11.07.1996 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. Кузьменко О.А. Контроль за виконанням Державного бюджету України як функція управління : автореф. дис. ... к. ю. н. : 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2002. – 21 с.
5. Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : автореф. дис. ... д. ю. н. : 12.00.07 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2002. – 29 с.
6. Залюбовська І.К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері державного управління : автореф. дис. ... к. ю. н. : 12.00.07 / Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2002. – 20 с.
7. Харенко М.В. Правові основи виконання Державного бюджету України : автореф. дис. ... к. ю. н. : 12.00.07 / Київський нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2001. – 16 с.
8. Гергелійник В. Конституційний Суд в системі органів контрольної влади: теоретичні аспекти // Право України. – 1998. – № 5. – С. 82–85.
9. Шестак В.С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : дис. ... к. ю. н. : 12.00.01 / Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2002. – 195 с.
10. Цвік М.В. Конституційні проблеми розподілу влади (деякі загальнотеоретичні аспекти) // Вісник Академії правових наук України. – 1993. – № 1. – С. 60–68.
11. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. – М. : Инфра-М, 1997. – 790 с.
12. Юридический энциклопедический словарь / О.Г. Румянцев, В.Н. Додонов. – М. : Инфра-М, 1997. – 384 с.
13. Євграфов П.Б. Окрема думка судді Конституційного Суду України // Вісник Конституційного Суду України. – 1999. – № 5-6. – С. 43.
14. Петров Г.И. О понятии органа государственной власти в СССР // Вестник ЛГУ. – 1956. – № 5. – С. 81–83.
15. Шаповал В. Феномен державного органу (органу держави) або органу державної влади: теоретико-правовий і конституційний аспекти // Право України. – 2003. – № 8. – С. 25–29.
16. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России : учебник. – М. : Юристъ, 1998. – 519 с.
17. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
18. Авер'янов В.Б., Крупчан О.Д. Виконавча влада: конституційні засади і шляхи реформування. – Х. : Право, 1998. – 37 с.
19. Правовое регулирование государственного финансового контроля в зарубежных странах: Аналитический обзор и сборник нормативных документов / сост.: С.О. Шохин, В.И. Шлейников ; аналит. раздел и общ. ред. С.О. Шохина. – М. : Прометей, 1998. – С. 42–53.
20. Проект закону України «Про систему державного фінансового контролю в Україні» № 1131 від 03.06.2002 р.
21. Головань М.М. Державний фінансовий контроль і його реформування // Фінанси України. – 2003. – № 9. – С. 133–140.
22. Проект закону України «Про державний фінансовий контроль» № 1131-2 від 18.02.2004 р.
23. Інституційний розвиток Рахункової палати в системі ви-

мог міжнародних та європейських стандартів : зб. матер. круглого столу у Верховній Раді України. – К., 2003. – 37 с.

24. Лімська декларація керівних принципів контролю // Керівні принципи аудиту державних фінансів : зб. базових документів INTOSAI – Міжнародної організації вищих органів контролю державних фінансів. – К. : Програма розвитку ООН в Україні, 2003. – С. 20–29.