

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 351.72.07:336.148

*Фукс Н. А., Уложенко В. М.
Державний вищий навчальний заклад
“Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана”*

ДІЯЛЬНІСТЬ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ НОВОГО ЗАКОНУ “ПРО РАХУНКОВУ ПАЛАТУ”

У статті надано порівняльну характеристику базових норм Закону України “Про Рахункову палату” 1996 р. та Закону України “Про Рахункову палату” 2015 р. За результатами проведеного порівняльного аналізу визначено прогресивні пол оження та недоліки чинного Закону України “Про Рахункову палату”. Обґрунтовано пропозиції щодо подальшого удосконалення законодавчого забезпечення діяльності Рахункової палати України.

Ключові слова: *Рахункова палата України, Закон України “Про Рахункову палату”, публічні фінанси, публічні кошти, державний бюджет, державний зовнішній фінансовий контроль, державний фінансовий аудит.*

Як показує досвід багатьох демократичних країн, обов’язковим елементом управління суспільними ресурсами є інститут державного зовнішнього фінансового контролю, який сприяє підвищенню ефективності контролю з боку суспільства за діяльністю влади. В нашій державі таким інститутом належить стати Рахунковій палаті України, яка була створена у 1996 р. з прийняттям 11 липня того ж року Верховною Радою України Закону “Про Рахункову палату” (втратив чинність) [1]. На жаль, незважаючи на значну роботу, проведenu Рахунковою палатою за вісімнадцятирічний період діяльності, та загальну позитивну оцінку її функціонування, надану визнаними міжнародними організаціями, в українському суспільстві вона не отримала належної підтримки і довіри. Основними причинами цього є невідповідність компетенції Рахункової палати України вимогам Лімської декларації керівних принципів контролю [2] та відсутність реальних механізмів реагування на виявлені за результатами проведених заходів державного зовнішнього контролю порушення. Крім того, Рахункова палата впродовж своєї діяльності відчувала спротив з боку влади та правоохоронних органів. Так, в останні роки Рахункова палата неодноразово, проте безрезультатно, звертала увагу влади на ризики в системі матеріально-технічного забезпечення Збройних Сил України, порушення балансу в частині виділення коштів на науку, освіту та ліквідацію наслідків аварії на Чорнобильській атомній станції, вказувала на інші серйозні прорахунки і значні втрати бюджету, однак адекватної реакції з боку влади та правоохоронних органів не було.

Сьогодні Україна знаходиться в найбільш складних умовах за всю свою майже двадцятип’ятирічну історію розвитку. За сучасних соціально-політичних умов зовнішній незалежний контроль має стати основою керованості політико-владних інституцій й збалансованості, в тому числі бюджетного процесу. А для цього

Рахункова палата України має набути статусу вищого органу фінансового контролю (аудиту)¹ й надавати професійні незалежні рекомендації щодо ефективного управління публічними фінансами, що дозволить парламенту, громадськості та кожному платнику податків бути поінформованими стосовно витрачання публічних коштів урядом та місцевою виконавчою владою.

Питання становлення та розвитку державного зовнішнього фінансового контролю в Україні досліджується багатьма українськими вченими економістами та юристами. Це, зокрема, О. І. Барановський, Л. К. Воронова, О. П. Гетьманець, А. Т. Ковальчук, М. П. Кучерявенко, В. Г. Мельничук, В. І. Невідомий, С. О. Нищійна, В. Ф. Піхоцький, Д. С. Роговенко, Л. А. Савченко, В. К. Симоненко, І. Б. Стефанюк, В. М. Федосов та ін. Проте на сьогодні із прийняттям Верховною Радою України 2 липня 2015 р. нового Закону “Про Рахункову палату” [3], яким запроваджено зміни у законодавчому забезпеченні діяльності органу парламентського контролю у сфері фінансів, набуває актуальності вивчення перспектив подальшого розвитку державного зовнішнього фінансового контролю в Україні з урахуванням новітніх законодавчих змін.

Метою дослідження є проведення аналізу змін у законодавстві, що регламентує діяльність Рахункової палати, у зв'язку із прийняттям нового Закону України “Про Рахункову палату” на предмет їх прогресивності, відповідності міжнародним стандартам та забезпечення подальшого розвитку діяльності Рахункової палати на якісно новому рівні, тобто як вищого органу фінансового контролю (аудиту).

Відповідно до міжнародних стандартів система контролю публічних фінансів має складатися з двох ланок, тобто державного зовнішнього (незалежного) контролю (аудиту), що проводиться вищим органом фінансового контролю (аудиту), і внутрішнього (урядового) державного фінансового контролю (аудиту), що в сукупності покликано сприяти законності та ефективності використання публічних коштів. У зв'язку з цим в Україні останнім часом усе очевидніше проглядалася необхідність модернізації законодавства, що визначає основні засади державного зовнішнього (незалежного) контролю (аудиту), оскільки Закон України “Про Рахункову палату” 1996 р. не надавав можливості органу парламентському контролю у сфері фінансів стати сучасним, дієвим та відповідати міжнародним стандартам у сфері контролю публічних фінансів. Водночас держава і суспільство усе більше потребували повної та достовірної інформації щодо ефективності використання публічних коштів.

Констатація факту застарілості законодавчого забезпечення діяльності Рахункової палати України протягом 2012–2015 рр. неодноразово обговорювалася в офіційних колах та відображалася в документах різної юридичної сили. Так, у Концепції розвитку системи управління державними фінансами, схваленій Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2012 р. № 633-р [4], серед основних напрямів розвитку системи управління державними фінансами в Україні названо розширення повноважень Рахункової палати як незалежного державного

¹ Вживання в тексті статті словосполучення “фінансовий контроль (аудит)” обумовлено тим, що у вітчизняній науці та законодавстві одночасно використовується декілька підходів до розуміння сутності державного фінансового контролю і державного фінансового аудиту.

органу зовнішнього фінансового контролю у частині здійснення контролю за дохідною частиною державного бюджету, а також надходженням і використанням коштів місцевих бюджетів, збереженням та використанням державної власності, проведення аудиту державних підприємств, а також запровадження аудиту рахунків, систем внутрішнього контролю та підтвердження річної фінансової звітності головних розпорядників бюджетних коштів. При цьому, як спосіб розв'язання зазначених проблем розглядалася підготовка проектів необхідних законодавчих актів (зокрема, щодо внесення змін до Конституції України), а серед результатів реалізації Концепції розвитку системи управління державними фінансами очікувалося надання Рахунковій палаті правових підстав для здійснення контролюючої діяльності за виконанням державного бюджету як за доходами, так і за витратами, а також контролю за державними фінансами і майном загалом.

Згодом, в Стратегії розвитку системи управління державними фінансами, затвердженій Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 774-р [5], одним з нагальних завдань розвитку незалежного зовнішнього фінансового контролю визнано розроблення та прийняття у новій редакції Закону “Про Рахункову палату”, який би системно врегулював питання щодо її повноважень у сфері публічного контролю за рухом публічних коштів. Мета прийняття нового Закону “Про Рахункову палату” полягала в уточненні статусу Рахункової палати як вищого органу зовнішнього аудиту публічних фінансів, а також розширенні її повноважень у частині здійснення контролю за дохідною частиною державного бюджету, надходженням і використанням коштів місцевих бюджетів, збереженням та використанням державної власності, аудиту державних підприємств, а також впровадження аудиту рахунків, систем внутрішнього контролю і підтвердження річної фінансової звітності та бюджетної звітності головних розпорядників бюджетних коштів. Стосовно розширення аудиторських повноважень Рахункової палати для забезпечення ефективного контролю за державними фінансами (у тому числі щодо аудиту бюджетних надходжень, місцевих бюджетів і державних підприємств) передбачалося також внесення змін до Конституції України.

Про необхідність розробки нової редакції Закону України “Про Рахункову палату”, з урахуванням прийнятого Закону України “Про внесення змін до статті 98 Конституції України” від 19 вересня 2013 р. № 586-VII, Концепції розвитку системи управління державними фінансами 2012 р., міжнародних стандартів у сфері фінансового контролю та висновків Міжнародного банку реконструкції та розвитку у Звіті “Україна. Звіт з ефективності управління державними фінансами, 2011”, також було наголошено у рішенні Комітету Верховної Ради України з питань бюджету від 5 вересня 2013 р. [6]. Немаловажним є й той факт, що прийняття нового Закону України “Про Рахункову палату” було визначено як один з напрямів реформування сфери публічних фінансів в Угоді про Коаліцію депутатських фракцій “Європейська Україна” від 27 листопада 2014 р. [7]. Зокрема, в Угоді йшлося про необхідність реалізації повноважень Рахункової палати щодо контролю за надходженнями та видатками Державного бюджету України та місцевих бюджетів (в частині міжбюджетних трансфертів), зокрема, щодо оцінки ефективності реалізації інфраструктурних проектів; визнання Рахункової палати як вищого органу державного контролю (аудиту) в Україні; розширення і приведення у відповідність із сучасними

вимогами завдань, напрямів і сфер діяльності Рахункової палати, зокрема, поширення їх на аудит (контроль) доходів державного бюджету, місцеві бюджети (в частині міжбюджетних трансфертів), державні підприємства і майно загалом, природні монополії.

Зазначений проект Закону “Про Рахункову палату” за № 2072 від 9 лютого 2015 р. було внесено Президентом України як суб’єктом законодавчої ініціативи з метою приведення законодавства, щодо визначає повноваження та порядок діяльності Рахункової палати, у відповідність із вимогами Конституції України, розширення повноважень Рахункової палати як головного органу державного фінансового контролю, забезпечення механізму подолання корупції в сфері публічних фінансів. 2 липня 2015 р. Верховна Рада України ухвалила новий Закон “Про Рахункову палату”.

Від Закону України “Про Рахункову палату” 2015 р. очікувалося визнання і закріплення статусу Рахункової палати як вищого органу державного фінансового контролю (аудиту) в Україні (однак, слід підкреслити, що це насамперед, має бути забезпечено Конституцією держави); розширення і приведення у відповідність до сучасних вимог напрямів діяльності Рахункової палати, зокрема, поширення їх на аудит доходів державного бюджету, місцеві бюджети, державні фінанси і майно загалом, інші ресурси держави, що мають суспільне значення; удосконалення механізмів взаємодії Рахункової палати з Верховною Радою України та іншими органами державної влади для підвищення результативності реалізації пропозицій і рекомендацій Рахункової палати за результатами контрольно-аналітичної діяльності та ін. Наявність цих положень у новому законі мало б дозволити організувати проведення дієвого державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), що загалом підвищило б фінансову дисципліну в країні та суттєво мінімізувало рівень корупції.

Норми нового Закону України “Про Рахункову палату” започатковують системну реформу органу, який контролює публічні фінанси і має бути ключовим у подоланні корупції та боротьбі з розкраданням публічних коштів. Як показує порівняльний аналіз норм Законів України “Про Рахункову палату” 1996 та 2015 рр., останній має низку прогресивних положень, які стосуються наступного:

1) забезпечення фінансової незалежності Рахункової палати України (ч. 2 ст. 3, ст. 5), що передбачає надання їй можливості визначати потреби у фінансовому забезпеченні своєї діяльності у встановленому Бюджетним кодексом України порядку;

2) розширення повноважень Рахункової палати України, їх деталізації за окремими напрямами, визначення особливостей здійснення державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) за окремими напрямами (ст.10-16). Однак, у сукупності зазначені в Законі напрями здійснення державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) ще не охопили сферу публічних фінансів загалом;

3) віднесення юридичного факту припинення повноважень Верховної Ради України до тих фактів, які не можуть бути підставою для припинення повноважень членів Рахункової палати (ч. 6 ст. 3);

4) призначення членів Рахункової палати на посади на підставі конкурсу (ч. 2 ст. 20), що створюватиме передумови для формування політично незалежного, професійного складу Рахункової палати;

5) визначення умов оплати праці членів Рахункової палати і посадових осіб апарату Рахункової палати та гарантій їх соціального захисту, зокрема, встановлення розмірів заробітної плати Голови, заступника Голови та інших членів Рахункової палати у величинах, кратних певній кількості мінімальних заробітних плат (ст. 24);

6) надання права представникам громадськості бути присутніми на засіданнях Рахункової палати, які проводяться у формі відкритих слухань (ч. 1 ст. 25), що сприятиме забезпеченню реалізації принципу гласності в діяльності Рахункової палати України;

7) запровадження внутрішнього та зовнішнього аудиту Рахункової палати (ст. ст. 42, 43) з метою надання обґрунтованої оцінки діяльності даного органу;

8) визначення складу Рахункової палати у кількості 9 членів (в редакції законопроекту, який було прийнято у першому читанні, значилася цифра 15 – прим. Авт.), тобто фактично відбулося скорочення складу органу парламентського контролю у сфері фінансів, що обумовлено необхідністю оптимізації кількісного складу даного відомства та започаткування у вітчизняну практику режиму економії бюджетних коштів (ч. 1 ст. 17). Водночас, реальну значимість цього заходу можна взяти під сумнів, оскільки новим Законом запроваджена патронатна служба у складі не більше трьох радників для організації роботи члена Рахункової палати (абз. 2 ч. 3 ст. 17);

9) надання члену Рахункової палати, присутньому на засіданні Рахункової палати, який не погоджується з прийнятим рішенням, права викласти окрему думку, що в письмовій формі додається до протоколу засідання Рахункової палати, та права інформувати про це Верховну Раду України та її органи, а також інші державні органи, органи місцевого самоврядування, яких стосується таке рішення (ч. 3 ст. 26), що має сприяти реалізації принципів об'єктивності та гласності в діяльності Рахункової палати;

10) можливості порушення питання про відвід посадових осіб апарату Рахункової палати від участі у здійсненні заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) перед членом Рахункової палати або про відвід члена Рахункової палати – перед Рахунковою палатою (із аргументацією причин відводу) (п. 3 ч. 1 ст. 33), що можна розглядати як намагання якнайповніше реалізувати принципи об'єктивності та неупередженості в діяльності Рахункової палати;

11) розширення кола повноважень Рахункової палати щодо здійснення контролю за державним і гарантованим державою боргом, зокрема, це стосується контролю за цільовим використанням залучених державою кредитів (позик), дотриманням граничного обсягу державного та гарантованого державою боргу, відшкодуванням суб'єктами господарювання витрат державного бюджету, що виникли внаслідок виконання державою гарантійних зобов'язань перед кредиторами; проте закон не надає Рахунковій палаті повноважень щодо контролю за утворенням, обслуговуванням і погашенням місцевого боргу та гарантованого Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста боргу.

Водночас в новому Законі України “Про Рахункову палату” є немало положень, які зазнали змін у порівнянні з попереднім законом й до цього не завжди в кращу сторону (див. таблицю 1).

**Порівняльна характеристика базових положень
Законів України “Про Рахункову палату” 1996 і 2015 рр.¹**

Критерії для порівняння	Закон України “Про Рахункову палату” від 11 липня 1996 р.	Закон України “Про Рахункову палату” від 2 липня 2015 р.
Принципи діяльності Рахункової палати України	Принципи законності, плановості, об’єктивності, незалежності та гласності (ст. 3).	Принципи законності, незалежності, об’єктивності, безсторонності, гласності та неупередженості (ч. 1 ст. 3)
Склад Рахункової палати України	До складу Рахункової палати входять Голова Рахункової палати та члени Рахункової палати (їхня кількість в Законі не визначена – прим. Авт.): Перший заступник і заступник Голови, головні контролери та Секретар Рахункової палати (ч. 1 ст. 8).	Рахункова палата складається з дев’яти членів Рахункової палати (ч. 1 ст. 17).
Порядок призначення Голови Рахункової палати України	Голова Рахункової палати призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Голови Верховної Ради України шляхом таємного голосування (ч. 1 ст. 10).	Головою Рахункової палати призначається один із членів Рахункової палати Верховною Радою України за поданням Голови Верховної Ради України (ч. 3 ст. 20).
Строк повноважень Голови Рахункової палати України	7 років з правом призначення на другий термін (ч. 1 ст. 10).	6 років (ч. 6 ст. 20).
Вимоги до претендента на посаду Голови та члена Рахункової палати України	Громадянин України, який має вищу освіту та досвід професійної діяльності в галузі державного управління, державного контролю, економіки, фінансів, права (ч. ч. 2, 5 ст. 10)	Громадянин України, не молодший тридцяти років, який володіє державною мовою та однією з офіційних мов Ради Європи, має вищу освіту не нижче ступеня магістра, загальний стаж роботи не менше семи років, стаж роботи у сфері державного контролю (аудиту), економіки, фінансів або права не менше п’яти років та бездоганну ділову репутацію (ст. 19)
Порядок призначення членів Рахункової палати України	Члени Рахункової палати призначаються на посаду Верховною Радою України за поданням Голови Рахункової палати шляхом таємного голосування за списком (ч. 5 ст. 10).	Призначення членів Рахункової палати на посади здійснюється на підставі конкурсу (ч. 2 ст. 20).
Строк повноважень членів Рахункової палати України	7 років (ч. 5 ст. 10).	6 років. Одна і та сама особа не може обіймати таку посаду понад два строки (ч. 5 ст. 20). Варто відмітити, що на етапі підготовки законопроекту до другого читання пропонувалася норма наступного змісту: “Строк повноважень Голови та інших членів Рахункової палати становить дев’ять років без права призначення на новий строк” – прим. Авт. Така пропозиція пояснювалася необхідністю зменшення тиску Верховної Ради України на членів Рахункової палати, однак із внесенням до ст. 3 ч. 6, вона втратила актуальність.

¹ Складено на основі Законів України “Про Рахункову палату” 1996 та 2015 рр.

Щорічне звітування Рахункової палати перед Верховною Радою України	Рахункова палата щорічно не пізніше 1 грудня подає Верховній Раді України загальний письмовий звіт про результати виконання доручень Верховної Ради України, проведених перевірок, ревізій та обслідувань, а також про витрати на цю діяльність (ст. 35).	Рахункова палата щороку готує та не пізніше 1 травня року, наступного за звітним, подає Верховній Раді України щорічний звіт про свою діяльність (ч. 1 ст. 30).
Забезпечення гарантій незалежності Рахункової палати України	Рахункова палата свою діяльність здійснює як незалежний орган контролю Верховної Ради України (ст. 36).	Рахункова палата є організаційно, функціонально та фінансово незалежною, самостійно планує свою діяльність (ч. 2 ст. 3).
Забезпечення фінансової незалежності Рахункової палати України	Кошти на утримання Рахункової палати виділяються безпосередньо з Державного бюджету України. Обсяг цих коштів щорічно встановлюється Верховною Радою України і зазначається у Державному бюджеті України окремим рядком (ст. 38).	Фінансове забезпечення діяльності Рахункової палати здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, включаючи кошти, отримані відповідно до міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, або проектів міжнародної технічної допомоги. Фінансове забезпечення діяльності Рахункової палати за рахунок будь-яких інших джерел забороняється. Рахункова палата визначає потреби у фінансовому забезпеченні своєї діяльності у встановленому Бюджетним кодексом України порядку (ч. ч. 1, 2 ст. 5).
Відповідальність	Визначена відповідальність посадових осіб апарату Рахункової палати та осіб, які залучаються нею до роботи, за порушення законодавства про державну та іншу таємницю (ст. 14)	Члени Рахункової палати та посадові особи апарату Рахункової палати за свої протиправні дії чи бездіяльність несуть дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність (ч. 3 ст. 32).

Слід зазначити, що в новому Законі України “Про Рахункову палату” є й певні недоліки, які в подальшому перешкоджатимуть здійсненню фінансового контролю на належному рівні. Зокрема, в законі поняття “державний фінансовий аудит” і “державний зовнішній фінансовий контроль” ототожнюються, про що можна зробити висновок із використання в цьому документі термінологічного словосполучення “державний зовнішній фінансовий контроль (аудит)”. Водночас, в чинному законодавстві міститься декілька підходів до розуміння понять “державний фінансовий контроль” та “державний фінансовий аудит”. Так, відповідно до ч. ч. 3, 4 ст. 363 Господарського кодексу України від 16 січня 2003 р. № 436-IV державний фінансовий аудит є різновидом державного фінансового контролю і здійснюється Рахунковою палатою та органами державного фінансового контролю відповідно до законів, тобто державний фінансовий аудит може бути як зовнішнім, так і внутрішнім. В Законі України “Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні” від 26 січня 1993 р. № 2939-ХІІ державний фінансовий аудит визначений як різновид державного фінансового контролю, а здійснення останнього забезпечує центральний орган виконавчої влади, уповноважений Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю, тобто Державна фінансова інспекція України (ст. 3, ч. 1 ст. 1). Отже, в даному випадку

державний фінансовий аудит розглядається як різновид внутрішнього фінансового контролю. Усе вищесказане вказує на те, що актуальним залишається питання прийняття Закону України “Про фінансовий контроль” (або “Про систему державного фінансового контролю”), положення якого містили б однозначне розуміння базових понять, визначали б систему державного фінансового контролю, яка має складатися з органів внутрішнього та зовнішнього контролю, та чітко окреслювали б завдання та повноваження кожного з органів фінансового контролю.

Новоприйнятий Закон України “Про Рахункову палату” покликаний посилити роль даного відомства, якому належить стати основним контролером за публічними фінансами, але водночас й обмежує можливості для попередження корупції у сфері використання публічних коштів. На жаль, в Законі України “Про Рахункову палату” 2015 р. статус Рахункової палати як вищого органу фінансового контролю (аудиту) чітко не визначений, що суперечить міжнародним стандартам, зокрема, щодо охоплення контрольними заходами з боку Рахункової палати усієї сфери публічних фінансів, в переліку повноважень відсутній аудит відповідальності, який поряд із фінансовим аудитом і аудитом ефективності, є однією з основних форм контролю (аудит відповідальності можна вважати лише згадуваним у визначенні поняття “фінансовий аудит” в ч. 3 ст. 4 закону). Також потребують конкретизації процедури призначення та припинення повноважень членів Рахункової палати відповідно до вимог міжнародних стандартів і досвіду провідних європейських країн, зокрема, не конкретизовано процедуру проведення конкурсу на посаду члена Рахункової палати.

Законом України “Про Рахункову палату” 2015 р. не визначена періодичність та строки проведення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту). Залишилося поза увагою питання незалежного (зовнішнього) підтвердження або аудиту фінансової та бюджетної звітності головних розпорядників (розпорядників) бюджетних коштів. Разом з тим, такий аудиторський висновок щодо вказаної звітності могла б надавати Рахункова палата, що, своєю чергою, забезпечувало б Міністерству фінансів України як центральному органу виконавчої влади, який відповідає за формування та забезпечення реалізації бюджетної політики, поінформованість щодо стану сфери публічних фінансів і впевненість в правдивості отриманої інформації.

Як у попередньому, так і нині чинному Законі України “Про Рахункову палату” застосування санкцій з боку Рахункової палати до об’єктів контролю за виявлені порушення не передбачено, що зазнає певної критики. Однак, в разі виявлення порушень на об’єкті контролю, особи, які входять до складу контрольної групи Рахункової палати, мають право вимагати від посадових осіб об’єкта контролю їх невідкладного усунення і надання у визначений строк письмової інформації про це. Крім того, у разі виявлення на об’єкті контролю ознак кримінального або адміністративного правопорушення Рахункова палата інформує про них відповідні правоохоронні органи. Вважаємо, що такий підхід є правильним, оскільки завданням реформи органу парламентського контролю у сфері фінансів має бути не перетворення його в черговий фіскальний орган, а посилення його незалежності з метою надання державі, економіці та суспільству достовірної оцінки ефективності витрачання публічних коштів.

Висновки, зроблені за результатами дослідження. Таким чином, усвідомлюючи роль Рахункової палати в системі державного фінансового контролю,

необхідно повернутися до питання законодавчого забезпечення її діяльності, піддавши ревізії норми чинного Закону України “Про Рахункову палату”. Україні як демократичній державі необхідний орган державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), який би, виходячи з принципів законності, незалежності, об’єктивності, безсторонності, гласності та неупередженості, надавав реалістичну оцінку ефективності управління у сфері публічних фінансів, активів та власності, що уможливить уникнення або зменшення існуючих ризиків у процесі виконання бюджетів, розпорядження публічними активами тощо. Як показав аналіз чинного Закону України “Про Рахункову палату”, певні його недоліки, зокрема, щодо визначення незалежності органу державного зовнішнього фінансового контролю обумовлені тим, що ці питання в повній мірі досі не визначені у Конституції України, що, своєю чергою, вказує на відсутність підстав вважати досягнутими цілі Лімської декларації керівних принципів контролю 1977 р.

Все вищезазначене вимагає подальшої імплементації положень Лімської декларація керівних принципів контролю 1977 р. та Мексиканської декларації незалежності вищих органів фінансового контролю 2007 р. до Конституції України та Закону України “Про Рахункову палату”, оскільки норми саме цих документів визначають незалежність органу державного зовнішнього контролю (аудиту) в питаннях організації діяльності, кадрового комплектування та функціонування, а також компетенцію і повноваження.

Використані джерела:

1. Про Рахункову палату: закон України від 11 липня 1996 р. № 315/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 24. – Ст. 137 (втратив чинність).
2. Лімська декларація керівних принципів контролю від 1 січня 1977 р., схвалена IX конгресом Міжнародної організації вищих органів контролю: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=604_001.
3. Про Рахункову палату: закон України від 2 липня 2015 р. № 576-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 36. – Ст. 360.
4. Концепція розвитку системи управління державними фінансами: розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2012 р. № 633-р // Офіційний вісник України. – 2012. – № 67. – Ст. 2752.
5. Стратегія розвитку системи управління державними фінансами: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 774-р // Офіційний вісник України. – 2013. – № 82. – Ст. 3052.
6. Щодо розгляду звіту Рахункової палати за 2012 рік: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://budget.rada.gov.ua/kombjudjet/control/uk/publish/article;jsessionid=1089D52D8983826BB7B2F81C4507B6D7?art_id. – Назва з екрану.
7. Угода про Коаліцію депутатських фракцій “Європейська Україна” від 27 листопада 2014 р.: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>.

Фукс Н. А., Уложенко В. М. Деятельность Счетной палаты Украины в контексте нового Закона “О Счетной палате”.

В статье представлена сравнительная характеристика базовых норм Закона Украины “О Счетной палате” 1996 г. и Закона Украины “О Счетной палате” 2015 г. Исходя из результатов проведенного сравнительного анализа, определены прогрессивные положения и недостатки действующего Закона Украины “О Счетной палате”. Обоснованы предложения относительно дальнейшего усовершенствования законодательного обеспечения деятельности Счетной палаты Украины.

Ключевые слова: *Счетная палата Украины, Закон Украины “О Счетной палате”, публичные финансы, публичные средства, государственный бюджет, государственный внешний финансовый контроль, государственный финансовый аудит.*

Fuks N., Ulozhenko V. Activity of Accounting Chamber of Ukraine in context of new Law “Concerning Accounting Chamber”.

The comparison characteristic of basic standards of Law of Ukraine “Concerning Accounting Chamber” of year 1996 and Law of Ukraine “Concerning Accounting Chamber” of year 2015 is given. According to results of performed comparison analysis the progressive thesis and failures of current Law of Ukraine “Concerning Accounting Chamber” are defined. Propositions on further upgrade of law provision of activity of Accounting Chamber of Ukraine are grounded.

Key words: *Accounting Chamber of Ukraine, Law “Concerning Accounting Chamber”, public finance, public funds, national budget, external state financial control, state financial audit.*

УДК 342.92

Щавінський В. Р.
Київський окружний адміністративний суд

ПРОКУРАТУРА УКРАЇНИ ЯК ПРЕДСТАВНИК ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

Стаття присвячена прокуратурі України у якості представника інтересів держави в адміністративному процесі. Основна увага приділяється питанням адміністративно-правового статусу прокурора як суб'єкту владних повноважень. Розглядаються проблеми, які виникають у практичній площині представницької діяльності прокуратури в адміністративному судочинстві.

Ключові слова: *прокуратура, держава, адміністративний процес, судочинство, представництво.*

Історія адміністративного судочинства не є надто тривалою в умовах незалежної України. Кодекс адміністративного судочинства України, прийнятий Верховною Радою України та підписаний Президентом України у 2005 році, дав старт новому виду судочинства. За цей час значною мірою напрацьовані доктринальні підходи стосовно організації роботи адміністративних судів, сформовано суддівський корпус, визначені ключові особливості типових категорій справ, узагальнюється судова практика. Юридичні наукові дослідження, які присвячені проблематиці адміністративного судочинства, адміністративного процесу, все активніше займають своє місце у рамках наукової спеціальності 12.00.07 (адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право).

Водночас варто вказати, що деякі питання недостатньо опрацьовані як з позицій практичної діяльності адміністративних судів, так і з точки зору науково-методичного забезпечення здійснення адміністративного судочинства в Україні. Мова йде перш за все про захист інтересів держави в адміністративному судочинстві. У рамках розробки цього напряму ми намагаємося дослідити та виявити певні закономірності, у яких прослідковується окрема сторона адміністративного судочинства – захист інтересів держави, які повинні сприйматись не як протиставлення захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, а нерідко як публічний інтерес, тобто сукупність приватних інтересів, які спрямовані на суспільне благо. у рамках адміністративного