

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2022.1.13>**Пацкан В. В.,**доктор юридичних наук,
Голова Рахункової палати

НАЛЕЖНІ ПОВНОВАЖЕННЯ СТРУКТУРНИХ ПІДРОЗДІЛІВ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЯК НЕОБХІДНА УМОВА ЕФЕКТИВНОЇ РОБОТИ ВСЬОГО ОРГАНУ

Анотація. У статті висвітлюються питання повноважень структурних підрозділів Рахункової палати як необхідна умова ефективної роботи всього органу, а також окремі питання фінансування його діяльності. У роботі констатується, що ефективна організація роботи апарату Рахункової палати є важливим чинником для належного здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) Рахунковою палатою як вищого органу аудиту. З метою унеможливити вплив з боку третіх осіб на членів конкурсної комісії на зайняття вакантних посад державної служби у Рахунковій палаті під час проведення етапів конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби доцільно розробити та затвердити порядок організації роботи конкурсної комісії на зайняття вакантних посад державної служби у Рахунковій палаті яким буде передбачено додатковий контроль у тому числі зовнішній, за дотриманням спеціального та антикорупційного законодавства під час проведення конкурсу на зайняття посад; проведення аудіофіксації та відеофіксації засідань конкурсної комісії.

За результатами дослідження зроблено висновок про необхідність закріплення за апаратом Рахункової палати правового статусу головного розпорядника бюджетних коштів, та внесення змін до пункт 1 ч. 1 ст. 22 Бюджетного кодексу України. Встановлено, що для ефективної роботи апарату Рахункової палати, забезпечення високого рівня довіри з боку суспільства, інших органів публічної влади, міжнародного співтовариства, вищих органів аудиту окремих зарубіжних країн до Рахункової палати як вищого органу аудиту України, важливим є належне фінансування Рахункової палати і співпрацю між окремими інституціями, що входять до складу апарату Рахункової палати.

Ключові слова: Рахункова палата, апарат Рахункової палати, структурний підрозділ Рахункової палати, орган аудиту.

Patskan V. V. Requisite authority of structural divisions of the accounting chamber as a necessary condition for effective work of the entire body

Abstract. The article highlights the powers of the structural units of the Accounting Chamber as a necessary condition for the effective operation of the whole body, as well as some issues of financing its activities. The paper states that the effective organization of the Accounting Chamber's staff is an important factor for the proper implementation of measures of state external financial control (audit) by the Accounting Chamber as the highest audit body. In order to prevent the influence of third parties on the members of the competition commission to fill vacant civil service positions in the Accounting Chamber during the stages of the competition for vacant civil service positions, it is advisable to develop and approve the organization of the competition commission to fill vacant civil service positions in the Accounting Chamber which will provide for additional control, including external, over compliance with special and anti-corruption legislation during the competition for positions; conducting audio and video recording of the meetings of the tender commission.

According to the results of the study, a conclusion was made on the need to consolidate the legal status of the Chief Accountant of the Accounting Chamber of the Chief Administrator of budget funds, and to amend paragraph 1 part 1 of Art. 22 of the Budget Code of Ukraine. It is established that for the effective work of the Accounting Chamber, ensuring a high level of trust from society, other public authorities, the international community, the highest audit bodies of some foreign countries to the Accounting Chamber as the highest audit body of Ukraine, proper funding of the Accounting Chamber and cooperation between separate institutions that are part of the staff of the Accounting Chamber.

Key words: Accounting Chamber, staff of the Accounting Chamber, structural subdivision of the Accounting Chamber, audit body.

Ефективність роботи будь-якого органу, в тому числі і Рахункової палати залежить з-поміж інших чинників і від побудови належної організаційної структури органу та раціонального розподілу повноважень між структурними елементами органу. Це питання є не тільки проблемою правозастосування, але науково-теоретично, яка потребує досліджень та аналізу для вироблення узагальнень та рекомендацій щодо вдосконалення нормативного масиву. Окремі аспекти проблематики Рахункової палати були предметом дослідження сучасних дослідників, зокрема, таких як І. Басанцова, О. Койчевої, О. Ніконової, Н. Обушної, Ю. Слободяника та інших науковців. Проте наукове питання щодо повноважень структурних підрозділів органу у контексті ефективності діяльності усього органу ще не ставилося.

Згідно ст. 17 Закону України «Про Рахункову палату» «для забезпечення виконання покладених на Рахункову палату повноважень діє апарат Рахункової палати, що складається з департаментів, територіальних та інших структурних підрозділів (включаючи патронатні служби членів Рахункової палати). Структура, штатний розпис апарату Рахункової палати затверджуються Рахунковою палатою в межах бюджетних призначень на забезпечення діяльності Рахункової палати».

Проте структура апарату Рахункової палати відповідно до п. 23.2 180 Регламенту Рахункової палати підлягає перегляду після набрання чинності законом про Державний бюджет України на наступний рік у межах бюджетних призначень на забезпечення діяльності Рахункової палати [6]. Структура Апарату Рахункової палати на сьогодні затверджена рішенням Рахункової палати від 28.01.2020 № 1-4 [7].

Питання джерел фінансування Рахункової палати є також предметом правового регулювання Закону України «Про джерела фінансування органів державної влади» від 30 червня 1999 року № 783-XIV (ст. 1 вказаного Закону), зі змісту ст. 2 якого [4] випливає, що Рахункова палата: 1) здійснює свою діяльність виключно за рахунок бюджетного фінансування (крім випадків, визначених цим Законом) в межах, передбачених Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік; 2) кошти на її фінансування передбачаються у Державному

бюджеті України окремим рядком; 3) Рахунковій палаті забороняється створювати позабюджетні фонди та мати позабюджетні спеціальні рахунки Це свідчить, що як бюджетна установа Рахункова палата повністю фінансується за рахунок коштів Державного бюджету України, при цьому може мати окремі види власних надходжень визначені вище, що надходять до спеціального фонду Державного бюджету відповідно до груп власних надходжень, що врегульовані ст. 13 Бюджетного кодексу України [1].

Основним плановим фінансовим документом Рахункової палати, яким на бюджетний період встановлюються повноваження щодо отримання надходжень і розподіл бюджетних асигнувань на взяття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів для виконання Рахунковою палатою своїх функцій і досягнення результатів, визначених відповідно до бюджетних призначень, є кошторис Рахункової палати. Кошторис Рахункової палати затверджується рішенням Рахункової палати. Однак, вважаємо недоліком законодавства наступні моменти: 1) ні в ст. 22 Бюджетного кодексу України, ні в ст. 5 Закону України «Про Рахункову палату» прямо не визначено, що апарат Рахункової палати є головним розпорядником бюджетних коштів. Єдине, що дає можливість користуватися таким статусом – це положення ст. 22 БК України, яке вказує, що головними розпорядниками бюджетних коштів за бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України є «інші органи, безпосередньо визначені Конституцією, в особі їх керівників». З цього випливає, що таким виступає власне Рахункова палата. Проте в ній чітко відмежовано Рахункову палату як колегіальний орган державної влади та апарат Рахункової палати, який є установою, уповноваженою забезпечувати діяльність Рахункової палати. Для прикладу, головним розпорядником коштів Верховної Ради України та Кабінету міністрів України є саме установи, уповноважені забезпечувати їх діяльність (п. 1 ч. 2 ст. 22 БК України) [1].

Так, кошторис Верховної Ради України затверджує вона на пленарному засіданні, а виконує функції головного розпорядника бюджетних коштів Апарат Верховної Ради України, який отримує бюджетні призначення та виконує її кошторис. Рахункова палата само-

стійно затверджує свій кошторис (п. 4 ч. 2 ст. 25 Закону України «Про Рахункову палату») після набрання чинності законом про Державний бюджет України (ч. 3 ст. 5 вказаного Закону). Проект кошторису Рахункової палати вносить на її розгляд Голова Рахункової палати (п. 4 ч. 1 ст. 21 вказаного Закону) за поданням Секретаря апарату (п. 5 ч. 2 ст. 22 вказаного Закону).

Відповідно вважаємо, що з метою закріплення за апаратом Рахункової палати правового статусу головного розпорядника бюджетних коштів, пункт 1 ч. 1 ст. 22 Бюджетного кодексу України після слів «Кабінету Міністрів України» слід доповнити після коми словами «Рахункової палати», а також в ст. 5 Закону України «Про Рахункову палату» закріпити частину четверту: «4. Функції головного розпорядника коштів Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення діяльності Рахункової палати здійснює апарат Рахункової палати».

Існує необхідність посилення фінансової незалежності Рахункової палати. Так, відповідно до ч. 2 ст. 5 Закону України «Про Рахункову палату» «Рахункова палата визначає потреби у фінансовому забезпеченні своєї діяльності та подає у встановленому Бюджетним кодексом України порядку бюджетний запит до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної фінансової і бюджетної політики. Якщо під час підготовки проекту Державного бюджету України виникли розбіжності щодо визначення обсягу фінансового забезпечення діяльності Рахункової палати, і Кабінетом Міністрів України не врегульовані такі розбіжності, Рахункова палата може подати до комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання бюджету, відповідні пропозиції (з обґрунтуваннями та розрахунками) для прийняття відповідного рішення під час розгляду проекту закону про Державний бюджет України» [5].

Такий порядок ставить Рахункову палату у залежність від волі Уряду, що може призвести на стадії складання проекту Державного бюджету України до визначення бюджетних призначень в обсязі меншому, ніж це передбачено бюджетним запитом Рахункової палати. Окрім того, на стадії складання Бюджетної декларації уряд може не врахувати пропозиції Рахункової палати до Бюджетної декларації.

Відповідно, вважаємо в частину 2 статті 5 слід викласти в наступній редакції: «Рахункова палата визначає потреби у фінансовому забезпеченні своєї діяльності та подає у встановленому Бюджетним кодексом України порядку пропозиції до Бюджетної декларації, бюджетний запит до комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання бюджету, на затвердження, після чого ці документи Верховна Рада України передає для їх поновного врахування при складанні Бюджетної декларації та проекту Закону про Державний бюджет до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної фінансової і бюджетної політики». Вважаємо, що підготовлені проекти пропозицій до Бюджетної декларації та проект кошторису повинні бути попередньо схвалені Рахунковою палатою на її засіданні, а тому в Законі України «Про Рахункову палату» пункт 4 частини першої статті 21 бажано викласти в такій редакції: «4) вносить на розгляд Рахункової палати пропозиції щодо загальної концепції роботи Рахункової палати, кадрової політики, проектів пропозицій до Бюджетної декларації, бюджетного запиту та кошторису Рахункової палати, структури і штатного розпису апарату Рахункової палати;»; пункт 5 частини другої статті 22 пропонуємо викласти в наступній редакції: «5) подає Голові Рахункової палати попередні пропозиції щодо загальної концепції роботи Рахункової палати, кадрової політики, проекти пропозицій до Бюджетної декларації, бюджетного запиту та проект кошторису Рахункової палати, структури і штатного розпису апарату Рахункової палати;»; пункт чотири частини 2 статті 25 у такій редакції: «4) схвалення проекту кошторису, проектів пропозицій до Бюджетної декларації та бюджетного запиту;».

Також пропонуємо внести зміни до ч. 4 ст. 7 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України і викласти її у наступній редакції: «4. Кошториси Верховної Ради та Рахункової палати на наступний рік затверджується Верховною Радою під час прийняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні за висновками комітетів, до предмета відання яких належать питання регламенту і бюджету. Вказані зміни в законо-

давстві покликані посили фінансову незалежність Рахункової палати.

Фінансове забезпечення допоміжних органів Рахункової палати здійснюється за рахунок та у межах бюджетних призначень на забезпечення діяльності Рахункової палати (ч. 2 ст. 29 Закону України «Про Рахункову палату»). Проте, допоміжні органи Рахункової палати в разі їх створення не будуть структурними підрозділами апарату Рахункової палати, а виступатимуть окремими бюджетними установами і розпорядниками нижчого рівня, а тому в доцільно було б визначити порядок затвердження їх кошторисів. В системі апарату Рахункової палати важливе значення мають також департаменти Рахункової палати, основними завданнями яких є здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту). Передусім, відповідно до ст. 23 Закону України «Про Рахункову палату» саме відповідному департаменту (департаментам) та/або територіальному підрозділу (підрозділам) для виконання своїх повноважень надає доручення член Рахункової палати, який забезпечує здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) відповідно до рішення Рахункової палати.

Розподіл функціональних повноважень за кожним з департаментів визначається рішенням Рахункової палати, а посадові особи департаменту діють відповідно до посадових інструкцій, затверджених у встановленому порядку.

Побудова взаємовідносин членів Рахункової палати з її апаратом здійснюється з урахуванням самостійності та незалежності членів Рахункової палати при здійсненні покладених на них повноважень. Так, департаменти Рахункової палати, основними завданнями яких є здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), провадять свою діяльність з урахуванням функціонального розподілу, затвердженого рішенням Рахункової палати, на підставі плану роботи Рахункової палати або рішення Рахункової палати про здійснення позапланового заходу та доручення щодо виконання заходу, підписаного членом Рахункової палати. Члени Рахункової палати забезпечують координацію роботи департаментів відповідно до затвердженого функціонального розподілу департаментів та закріплених за членами Рахункової палати напрямів (п. 17.2 Регламенту Рахункової палати).

Члени Рахункової палати відповідно до п. 3 і 4 ч. 2 ст. 23 Закону України «Про Рахункову палату» створюють для здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) контрольні групи, призначають керівників таких груп або очолюють такі групи, залучаючи у разі необхідності працівників різних департаментів, а також координують роботу контрольних груп щодо здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) [5]. В свою чергу, в ч. 1 ст. 32 Закону України «Про Рахункову палату» закріплено лише права «осіб, що входять до складу контрольної групи Рахункової палати» [6], не уточнюючи правове положення таких осіб і їх спеціальний правовий статус, що є суттєвим недоліком законодавства. Відсутні положення про коло та правове положення осіб, що входять до складу контрольної групи і в Регламенті Рахункової палати. Проте, такі особи є посадовими особами, правовий статус та особливості проходження служби яких в Рахунковій палаті мають бути визначені на рівні закону. Лише в п. 2.1.7 Методичних рекомендацій з проведення Рахунковою палатою фінансового аудиту, які затверджені Рішенням Рахункової палати встановлено, що «до складу контрольної групи входить керівник та безпосередньо члени контрольної групи – аудиторі. Крім того, до групи також можуть входити спеціалісти з інформаційних технологій та, в окремих випадках, незалежні експерти. При затвердженні складу контрольної групи член Рахункової палати, що відповідає за створення контрольної групи, повинен пересвідчитися, що професійна компетенція членів контрольної групи, які безпосередньо виконують доручену їм роботу, забезпечить гарантію того, що вона буде виконана компетентно, ретельно та своєчасно». Проте, в Глосарії термінів, що є додатком до вказаних Методичних рекомендацій, встановлено, що «аудитором» є «Член Рахункової палати, відповідальний за проведення аудиту, керівник контрольної групи або інша посадова особа апарату Рахункової палати, яка включена до складу контрольної групи, а також особи, залучені членом Рахункової палати, у тому числі на договірних засадах» [3]. Такий підхід є надмірним, і поняття, закріплене в глосарії слід привести у відповідність

до п. п. 2.1.7 Методичних рекомендацій з проведення Рахунковою палатою фінансового аудиту.

Гарантії діяльності посадових осіб апарату Рахункової палати визначаються Законом України «Про державну службу». В цьому випадку, ми також звернемося до положень ч. 3 ст. 6 Лімської декларації, де закріплено наступне: «3. Стосовно просування по службі ревізори (аудитори) вищого контрольного органу не можуть бути схильні до впливу організацій, що перевіряються і не можуть бути залежні від таких організацій» [2]. Отже, вважаємо, що до законодавства слід внести зміни зі метою регулювання питань проходження служби Секретарем Рахункової палати та аудиторами виключно Законом України «Про Рахункову палату».

Важливе значення для організації роботи апарату Рахункової палати також мають Правила внутрішнього розпорядку. Режим роботи в Рахунковій палаті забезпечується створенням необхідних організаційних, економічних і правових умов, а також умов, що забезпечують належну охорону праці. Основні права і обов'язки державних службовців та працівників, режим роботи, засади регулювання службових і трудових відносин визначаються Правилами внутрішнього службового (трудоного) розпорядку для державних службовців та працівників Рахункової палати, що є внутрішнім нормативним актом і дія якого поширюються на усіх посадових осіб апарату Рахункової палати. Правила затверджуються відповідно до Закону України «Про державну службу» та Кодексу законів про працю України. Порядок допуску та

перебування у приміщеннях Рахункової палати, порядок допуску іноземних громадян здійснюється відповідно до Інструкції щодо забезпечення державної охорони адміністративного будинку і приміщень Рахункової палати.

Отже, ефективна організації роботи апарату Рахункової палати є важливим чинником для належного здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) Рахунковою палатою як вищого органу аудиту. З метою унеможливити вплив з боку третіх осіб на членів конкурсної комісії на зайняття вакантних посад державної служби у Рахунковій палаті під час проведення етапів конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби доцільно розробити та затвердити порядок організації роботи конкурсної комісії на зайняття вакантних посад державної служби у Рахунковій палаті яким буде передбачено додатковий контроль у тому числі зовнішній, за дотриманням спеціального та антикорупційного законодавства під час проведення конкурсу на зайняття посад; проведення аудіо фіксації та відео фіксації засідань конкурсної комісії.

Таким чином, для ефективної роботи апарату Рахункової палати, забезпечення високого рівня довіри з боку суспільства, інших органів публічної влади, міжнародного співтовариства, вищих органів аудиту окремих зарубіжних країн до Рахункової палати як вищого органу аудиту України, важливим є належне фінансування Рахункової палати і співпрацю між окремими інституціями, що входять до складу апарату Рахункової палати.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Лимская декларация руководящих принципов контроля. (Принята IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1977 году). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/604_001
3. Методичні рекомендації з проведення Рахунковою палатою фінансового аудиту, затверджені Рішенням Рахункової палати від 22 вересня 2015 року № 5-5 <https://ips.ligazakon.net/document/view/FN014487?an=1>
4. Про джерела фінансування органів державної влади: Закон України від 30 червня 1999 року № 783-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/783-14>
5. Про Рахункову палату: Закон України від 2 липня 2015 року № 576-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19/ed20191213>
6. Регламент Рахункової палати (нова редакція), затверджений рішенням Рахункової палати від 28.08.2018 № 22-7. URL: https://rp.gov.ua/uploadfiles/About/RegulatoryDoc/arp_1.pdf
7. Структура апарату Рахункової палати (нова редакція): затверджена Рішенням Рахункової палати від 26.02.2019 № 4-10. URL: <https://rp.gov.ua/About/Structure/>