

декількох пропонувальних для досягнення однієї й тієї ж мети різними правовими засобами, до того ж в даному випадку бажана одночасна експериментальна перевірка усіх варіантів. Необхідно відмітити, що проведення правового експерименту, особливо якщо він пов'язаний з виданням обмежених у часі та просторі правових норм, повинно бути санкціоновано уповноваженим на те органом держави, тобто для його здійснення необхідна відповідна правова основа.

Звичайно, проведення правового експерименту навряд чи доцільно у такій галузі права як, наприклад, кримінальне право. Окрім того, безумовно, далеко не кожне правове перетворення вимагає експериментальної перевірки. На жаль, питання про правову основу експерименту не отримало достатнього висвітлення в теорії права.

Природно, що санкціонувати проведення правового експерименту міг би лише орган, що затвердив нормативний акт, відхилення від вимог якого допускається в експерименті, що не виключає відомого перерозподілу компетенції між органами, коли повноважний орган передає нижчому органу право давати дозвіл на здійснення такого типу експериментів.

У зв'язку з вирішенням проблем підвищення ефективності регулювання правовідносин на перший план за своєю значимістю висувається і питання про рівень правових знань в першу чергу, звичайно, у працівників держапарату, але, звичайно, і у населення, що проживає в межах відповідного регіону. Безумовно правильно, що як правило, уявлення про рівень власних правових знань у людей вище, ніж діючий рівень цих знань. Питання це велике і складне, і вирішувати його треба вдумуючись, з необхідним обґрунтуванням, без внесення у цю справу миттєвих інтересів, формального гоніння за масовістю.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Алексеев С.С. Общая теория права. -М.: Юрид. лит., 1981. -Т.1.
2. Фаткуллин Ф.Н., Чулюкин Л.Д. Социальная ценность и эффективность правовой нормы. -Казань, 1977.
3. Никитинский В.И. Эффективность норм трудового права. -М., 1971.

*Надійшла до редколегії 24.05.2005*

#### ЗАХАРОВ В.В. ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВОВЫХ НОРМ: ПРАВОВЫЕ И СОЦИОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Рассмотрен вопрос эффективности реализации правовых норм с точки зрения наличия ее двух составляющих: категории, которая рассматривает эффективность правовой нормы в правовом понимании как результативность самой правовой формы, и с другой стороны, категории, рассматривающей эффективность правовой нормы в социологическом плане - в смысле оптимальности воздействия на общественные отношения.

\*\*\*

#### ZAHAROV V.V. EFFICIENCY REALIZATION OF LAW RULES: LEGAL AND SOCIOLOGICAL ASPECTS

The question of efficiency of realization of rules of law is considered from the point of view of presence of its two components: categories which considers efficiency of the rule of law in legal understanding as productivity of the most legal form, and on the other hand, categories, examining efficiency of the rule of law in the sociological plan - in sense of an optimality of influence on public attitudes.



**В.І. НЕВІДОМІЙ**

*Рахункова палата України*

УДК 340.134:341.233.1(477)

## ОКРЕМІ ПИТАННЯ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ У СФЕРІ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

Досліджено конституційно-правовий статус органів фінансового контролю в Україні.

Україна визначила курс свого подальшого розвитку – виходження у європейський правовий та економічний простір, як це визначено у “Стратегії інтеграції України до

Європейського Союзу”, що затверджено Указом Президента України від 11.06.1998 р. [1].

Слід наголосити, що одним із головних чинників інте-

грації України в Європейське співтовариство є адаптація законодавства, яка передбачає реформування правової системи та її послідовне приведення у відповідність до визнаних в країнах Європейського Союзу норм. Важливою складовою цього процесу є створення ефективної системи контролю державних фінансів, шляхом гармонізації нормативно-правового забезпечення із міжнародними та європейськими стандартами.

Розв'язання складних завдань створення дієвої системи незалежного державного фінансового контролю, на нашу думку, не можливе без запозичення передових європейських технологій побудови такої системи.

Крім того, актуальність обраної теми дослідження полягає у розкритті конституційно-правового статусу Рахункової палати України, як незалежного органу фінансового контролю, при цьому основна увага робиться на шляхи удосконалення роботи досліджуваної інституції. Для цього ми здійснили аналіз законодавства і практики діяльності вищих органів державного фінансового контролю країн Європи, зокрема, ФРН, Польщі і ряду інших країн, а також опрацювали нормативні документи міжнародного характеру, в яких визначені світові та європейські стандарти організації і діяльності вищих органів фінансового контролю.

Не зважаючи на те, що цьому напрямку приділяли увагу Н. Дорош, О. Копиленко, А. Мамишев, В. Мельничук, В. Симоненко, В. Пилипенко, Л. Юхименко та ін., зазначимо, що ступінь його розробленості сьогодні в Україні залишається недостатнім.

Тому основною метою даної роботи є адаптація окремих положень законодавства України до міжнародних стандартів в сфері фінансового контролю через завдання: 1) опрацювання можливих шляхів удосконалення законодавства, що регулюють діяльність Рахункової палати України на основі міжнародних стандартів та передової практики діяльності вищих органів фінансового контролю країн Європи; 2) пошуку найбільш сприятливих форм співробітництва України з міжнародними організаціями фінансового контролю Європи та світу.

Як відзначив В. Симоненко, механізм створення такої системи – це передусім досвід багатовікової роботи органів контролю в країнах Європи, реалізація положень Декларації керівних принципів фінансового контролю, що була прийнята в жовтні 1977 року на IX Конгресі INTOSAI (Міжнародна організація для вищих органів фінансового контролю) в м. Ліма [2, с.28-29].

В усіх країнах світу, де розвинута демократія, існують органи незалежного фінансового контролю, які об'єднані в Європейську організацію вищих органів фінансового контролю EUROSAI (45 держав) і Всесвітню Організацію вищих органів фінансового контролю INTOSAI (176 держав). У листопаді 1998 року Україну було прийнято до INTOSAI, а у травні 1999 року на 4 конгресі EUROSAI Україну прийнято в її члени. Таким чином, Україна ввійшла у добре організовану систему обміну професійним досвідом у сфері фінансового контролю.

Лімська декларація – це принциповий документ, який в рівній мірі враховує відмінності в системах фінансового контролю (чи то колегіальний, чи монархічний), місце фінансового контролю в системі розподілу влади, а також

рівень розвитку фінансового контролю в окремих країнах. Для всіх демократичних країн Лімська декларація є своєрідною конституцією фінансового контролю, в якій особливо наголошується на соціальному призначенні вищих органів фінансового контролю: “Організація контролю є обов'язковим елементом управління громадськими фінансовими ресурсами, тому що таке управління тягне за собою відповідальність перед суспільством” [3]. Її положення враховані практично всіма демократичними державами світу й стали підґрунтям створення конституційної та законодавчої бази в галузі фінансового контролю. Незважаючи на те, що пройшло 25 років після прийняття, Декларація продовжує висвітлювати всі важливі питання і не втратила своєї актуальності.

У законодавстві країн, де впроваджені принципи Лімської декларації, передбачений контроль державних фінансів, який здійснює тільки конституційний незалежний орган фінансового контролю. В Україні таким органом є Рахункова палата.

Гарантом незалежності Рахункової палати України та її членів, стабільності повноважень та запобігають занадто необґрунтованому їх скороченню виступають положення Основного Закон, зокрема, за ч.2 ст.19 Конституції України що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Рахункова палата керується у своїй діяльності винятково Конституцією та Законами України, і підконтрольна і підзвітна тільки Верховній Раді України. Тобто, Рахункова палата нікому не підпорядкована як незалежний орган державного фінансового контролю. Водночас, залежно від конституційного устрою кожної окремої країни можуть існувати значні відмінності у відносинах між урядовими та парламентськими контрольними органами як щодо їх правового статусу, так і до регулювання їхніх функцій, а саме аудит державного бюджету за доходами та видатками. Якщо характеризувати і визначати особливості правового статусу саме Рахункової палати України та більшості країн Європи, то виділяють два великі блоки питань, які підтверджують це – незалежність Рахункової палати як органу фінансового контролю і незалежність її членів.

Стаття 98 Конституції України та Закон України “Про Рахункову палату” [4] є базовими документами, які регулюють статус і повноваження цієї важливої державної інституції. Разом із тим, слід констатувати, що Україна не дотримується цілого ряду принципів Лімської декларації. А саме, не врахована передова практика діяльності вищих органів фінансового контролю країн Європи, результатом чого є обмеження аудитів тільки витратної частини бюджету. Виникають окремі питання в забезпеченні незалежності Рахункової палати, чітко не встановлений порядок взаємовідносин з державними органами виконавчої влади та інші проблемні аспекти діяльності вищого органу фінансового контролю в Україні.

Аналіз міжнародного досвіду показує, що такі вищі органи контролю державних фінансів можуть виконувати покладені на них завдання об'єктивно й ефективно тільки тоді, коли вони незалежні від організацій, які перевіряють, і захищені від стороннього впливу. Ми переконані, що

вищий орган контролю державних фінансів повинен мати функціональну й організаційну незалежність, необхідну для здійснення покладених на нього завдань. Це необхідно розв'язати комплексно, законодавчо визначивши особливу роль і місце Рахункової палати в механізмі державної влади, та чітко закріпити гарантії незалежності членів і посадових осіб Рахункової палати через особливий порядок призначення, звільнення та притягнення до відповідальності, реалізувати принцип фінансової незалежності.

Однією з найгостріших проблем роботи органів фінансового контролю в Україні є недосконалість методологічної бази здійснення незалежного державного аудиту. Досвід країн Європейського Союзу свідчить, що ця методологія спирається на багаторічний досвід і традиції фінансових інституцій ринкового типу, та в Україні подібний досвід практично відсутній. Практика роботи Рахункової палати України показує, що фактично сьогодні контрольні заходи виконуються виходячи, перш за все, з напращовань Колегії та досвіду працівників Рахункової палати, які здійснюють контроль за використанням державних коштів.

Положення Лімська декларації, що стосуються аудиту, відповідно до принципів міжнародного права, не є обов'язковими для країн, але вони відбивають "передовий практичний досвід", і кожен вищий орган фінансового контролю держави повинен вирішити, якою мірою законодавчі норми сумісні з виконанням поставлених перед ними завдань. Ми вважаємо, що впровадження норм аудиту, що апробовані вищими органами фінансового контролю країн Європейського Союзу, є важливим напрямом удосконалення діяльності Рахункової палати України. Заслуговує на увагу позиція В. Мельничука, який зазначив, що досвід розвинутих країн свідчить про доцільність проведення, крім фінансового, аудиту управління, за допомогою якого вони досягли значних економічних успіхів [5].

Підсумовуючи, представляється можливим відмітити, що Рахункова палата України повинна мати статус вищого органу фінансового контролю в державі, оскільки лише вона за своїм конституційним статусом може здійснювати незалежний зовнішній фінансовий контроль, який за своєю суттю є парламентським, тобто представницьким, від імені народу. Саме тому Рахункову палату треба наділити повноваженнями контролю за виконанням усього Державного бюджету, а не лише його видаткової частини, крім того повноваженнями з контролю за майном, що перебуває в державній та комунальній власності. Це в повній мірі буде відповідати міжнародним зобов'язанням України і кращим європейським практикам фінансового контролю.

Важливим кроком на цьому шляху стала подія, що відбулася 08.12.2004 року, коли було внесено зміни до Основного Закону України щодо редакції статті 98 Кон-

ституції. При вступі у дію змінених положень, а це має статися 01.09.2005 року або 01.01.2006 року, вказана стаття діятиме в такій редакції: "Контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата" [6].

Після цього Рахункова палата матиме можливість реалізації повноважень зі здійснення вищого незалежного контролю в обсязі, відповідному до рекомендацій Лімської декларації. Для цього Верховній Раді України за участю представників Рахункової палати на виконання положень нової редакції статті 98 Конституції України необхідно розробити і прийняти новий Закон "Про Рахункову палату", в якому встановити і забезпечити належні організаційно-правові гарантії контрольної діяльності Рахункової палати. В роботі над законопроектом ключову увагу слід приділити питанням, що пов'язані з незалежністю вищого органу державного фінансового контролю, взаємовідносин та співпраці з державними органами законодавчої і виконавчої влад, органами та посадовими особами місцевого самоврядування, а також повноваженням і обов'язкам Рахункової палати.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Указ Президента України «Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу» від 11.06.1998 р., № 615/98 // Офіційний вісник України. –1998. –№ 4. –Ст.3.
2. Симоненко В. Впровадження та розвиток дієвих механізмів парламентського контролю // Впровадження та розвиток дієвих механізмів парламентського контролю: Східноєвропейський досвід (Організація роботи Верховної Ради України: досвід і проблеми): Матеріали круглого столу у Верховній Раді України. –К.: Верховна Рада України, 2004. –С.27-34.
3. Закон України «Про Рахункову палату» від 11.07.1996 р., № 315 // ВВР України. –1996. –№ 43. –Ст.212.
4. Лімська декларація керівних принципів контролю (прийнята IX Конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів INTOSAI). –М.-Ліма, 1977.
5. Мельничук В. Приведення статусу та повноважень Рахункової палати у відповідність до вимог Лімської декларації керівних принципів аудиту державних фінансів // Інституційний розвиток Рахункової палати в системі вимог міжнародних та європейських стандартів: Матеріали круглого столу у Верховній Раді України. –К.: Верховна Рада України, Рахункова палата, 2003. –С.17-18.
6. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 08.12.2004 р., № 2222-IV // ВВР України, 1996. –№ 30. –Ст.141.

*Надійшла до редакції 15.01.2005*

НЕВИДОМЫЙ В.И. ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ АДАПТАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ К МЕЖДУНАРОДНЫМ СТАНДАРТАМ В СФЕРЕ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ  
Исследован конституционно-правовой статус органов финансового контроля в Украине.

\*\*\*

NEVIDOMYJ V.I. SEPARATE QUESTIONS ADAPTATION OF UKRAINE LEGISLATION TO THE INTERNATIONAL STANDARDS IN FINANCIAL CONTROL SPHERE  
The constitutional-legal status of organs of the financial control in Ukraine is investigated.