

Рахункова палата як основний інститут у системі фінансового контролю ЄС

План:

1. Склад і порядок формування Рахункової Палати.
2. Незалежність інституту Рахункової Палати: роль та місце в механізмі стримувань та противаг.
3. Вимоги до членів складу Рахункової Палати ЄС.
4. Організаційна структура, порядок та форми роботи.
5. Повноваження Рахункової Палати ЄС.
6. Юридична сила рішень Рахункової палати.

Питаннями фінансового контролю в ЄС займаються в межах своїх повноважень усі інститути, однак ключову роль в цій діяльності відведено Рахунковій палаті, правовий статус якої неодноразово зазнавав змін.

Рахункова палата – це наділений контрольними функціями за доходами і витратами Союзу і дотриманням бюджету інститут, що стрімко розвивається. Рахункова палата була створена під тиском Європарламенту, який в 1973 р. поставив питання про заснування Європейської ревізійної служби. Її створенню передувало підписання Договору про перегляд бюджетних постанов від 12 липня 1975 р., згідно з яким передбачалося замість раніше існуючої ревізійних органів створити Рахункову палату, яка набувала статусу незалежної структури, передбаченої статтями 4, 206, 206а ДЄЕС, статус якої був невизначеним.

Функціонувати Рахункова палата почала у Люксембурзі з жовтня 1975 р. Рахункова палата ЄС представляє інтереси платників податків і часто характеризується як «фінансова совість» Союзу. Не випадково, що інколи її називають ще Судом аудиторів ЄС.

Розвиток інтеграції, її поширення на нові сфери життя, виділення коштів державам-члена в рамках регіональної політики і політики економічної і соціальної згуртованості, а країнам-кандидатам в рамках передвступної допомоги змусило європейців вдатися до формування власної

системи фінансового контролю, яку прийнято розглядати у **широкому і вузькому розумінні**.

До європейської системи фінансового контролю, взятої в широкому розумінні цього терміну, окрім Рахункової палати можуть бути віднесені Європарламент, Комісія, Рада, Суд ЄС і Європейське бюро з боротьби зі шахрайством, кожен з яких має власне коло повноважень з контролю за витратами бюджетних коштів ЄС.

До системи фінансового контролю у більш вузькому розумінні окрім Рахункової палати входять такі вузькоспеціалізовані організації як Європейське бюро з боротьби зі шахрайством, Європол, Євроюст, а також вищі національні органи фінансового контролю.

Незалежність!

Попри неготовність визначити правовий статус нової організації в системі фінансового контролю і органів влади Союзу взагалі законодавець чітко усвідомлював, що вона повинна бути наднаціональною за своїм характером і **незалежною інституцією**: члени Палати повністю незалежні у виконанні своїх обов'язків, виходячи з інтересів Співтовариства. Під час виконання своїх обов'язків **вони не можуть вимагати або приймати інструкції від будь-якого уряду або інших органів, повинні утримуватись від будь-яких дій, що несумісні з їхніми обов'язками** (ст. 206 ДЄЕС). Слід зазначити, що в Договорі надзвичайно ретельно виписані **гарантії незалежності** і вимоги відданості членів Палати інтересам Союзу не лише під час виконання ними своїх обов'язків, але й після їх п. 4 ст. 286 ДФЄС. **Додатковою гарантією незалежності** служить судовий порядок звільнення аудитора з посади (п. 8 ст. 206 ДЄЕС, п. 6 ст. 286 ДФЄС).

Правовий статус Рахункової палати було чітко визначено і піднято до максимального у ЄС рівня Маастрихтським договором, згідно з яким вона увійшла до категорії «інститути» Співтовариства. **Надання їй статусу «інституту» було обумовлено** все більш очевидній важливості проведення зовнішньої і незалежної ревізії бюджету Союзу з метою недопущення

марнування ресурсів ЄС, відмивання коштів і шахрайства. Цей крок підкреслив як важливість завдань ревізії, так і незалежність Палати стосовно інших інститутів Союзу, а також національних урядів. **Враховуючи чітко виражений наднаціональний характер Рахункової палати, правомірно стверджувати, що жодне інше інтеграційне об'єднання не має подібного органу фінансового контролю.** Запровадження Рахункової палати і наділення її вагомими повноваженнями стало додатковим аргументом в процесі зміцнення наднаціональних і федеративних рис Європейського Союзу.

Піднявши статус Палати Маастрихтський договір суттєво не змінив її повноваження. Це завдання було вирішено під час розробки і прийняття **Амстердамського договору**, який розповсюдив її повноваження на сферу другої (спільна зовнішня політика і політика безпеки) і третьої (співробітництво в сфері правосуддя і внутрішніх справ) опор, оскільки витрати за цими напрямками діяльності складають значну частку бюджету ЄС, а також підтвердив право Рахункової палати звертатися до Суду першої інстанції для захисту своїх прерогатив від посягання з боку інших інститутів ЄС.

Ніццький договір підтвердив принцип формування складу Палати – по одному аудитору від кожної держави-члена; надав право створювати внутрішні палати як структурні підрозділи Рахункової палати заради зменшення навантаження і підвищення ефективності роботи, передбачив можливість збільшення ролі останніх при затвердженні деяких видів звітів і висновків і заключень, аби Палата мала змогу не збиратися у повному складі; підкреслив необхідність співпраці між Палатою і вищими національними контрольними органами в рамках системи фінансового контролю Союзу. Остання вимога обумовлена тим, що Рахункова палата і вищі органи фінансового контролю держав-членів ЄС завдяки тісній взаємодії в сфері фінансового контролю не лише здійснюють обмін досвідом і знаннями в сфері проведення перевірок, але й також гармонізують методи і способи

фінансового контролю і управління ресурсами на території об'єднаної Європи

Конституція для Європи хоча і зберігала статус інституту за Рахунковою палатою, однак передбачала поділ самих інститутів на ті, які утворюють інституційний механізм Союзу (Європарламент, Європейська рада, Рада, Єврокомісія, Суд ЄС) (ст. I-19), й інші інститути, до яких мали бути віднесені ЄЦБ (ст. I-30) і Рахункова палата (ст. I-31). Сенс такого поділу полягав у спробі, подібно до національного рівня влади, де існує диференціація органів влади на вищі і центральні, виокремити серед інститутів Союзу ті, які проводять в життя його цінності, здійснюють його цілі, слугують його інтересам, забезпечують послідовність, ефективність і спадковість його політики і дій (ст. I-19), та інші інститути ЄС. Слід вказати на раціональність підходу, закладеного у Конституції, оскільки він більш наочно характеризував відносини між інститутами різного рівня. Провал ратифікації Конституції призвів до прийняття Лісабонських договорів, в яких вказаний підхід був відкинутий і Рахункова палата залишилася одним з семи інститутів ЄС.

В порядку створення і функціонування Рахункової палати досить чітко можна спостерігати **дію механізму стримувань і противаг**. Аудиторів призначає Рада шляхом одностайного голосування з кандидатур запропонованих державами-членами, але після попередніх консультацій з Європарламентом. Якщо розглядати Раду як «верхню палату» парламенту Союзу, то в цілому витримана процедура, яка існує на національному рівні, де рахункову палату призначає парламент. Разом з тим у стосунках між «палатами» парламенту ЄС існує певна боротьба за повноваження, в тому числі і за право призначати (звільняти) посадовців інститутів і органів Союзу. Д. Дайнен зазначає, що заперечення Європарламенту проти двох кандидатур аудиторів у 1989 р. зчинило політичний фурор, в результаті чого одна з держав-членів змушена була замінити кандидатуру аудитора. Однак у

подібній ситуації в 1994 р. Рада знехтувала позицією Парламенту, який заперечував проти двох кандидатур аудиторів.

Вимоги до кандидатів!

Аудитором може стати особа, що працює або працювала в національних органах зовнішнього аудиту, або яка має необхідну кваліфікацію для того, щоб зайняти цю посаду. Перебування на посаді обмежується шістьма роками, але мандат може бути подовжено (ст. 286ДФЄС). Очолює Палату Голова, який обирається її членами зі свого складу строком на три роки з правом переобрання на новий строк. Голова є першим серед рівних: він головує на засіданнях Палати, слідкує за виконанням прийнятих нею рішень, забезпечує компетентне управління організацією і діяльністю Палати, представляє її у стосунках з інститутами, органами і установами ЄС, а також органами національної влади.

В рамках своїх статутних повноважень Рахункова палата виконує ряд важливих **функцій**, серед яких слід назвати: виявлення порушень в бюджеті ЄС; аналіз причин порушень; зміна діяльності об'єкту контролю за допомогою усунення причин порушень; попередження подібних порушень у майбутньому; дотримання норм і вимог законодавчих актів в області використання коштів бюджету ЄС. Під час здійснення своїх повноважень Рахункова палата приділяє увагу питанням підвищення рівня ефективності використання бюджетних коштів не лише виявлення порушень або відхилень в бюджетному процесі (власне фінансовий аудит), але й шляхом визначення кращого способу управління грошовими коштами Союзу (аудит ефективності). Тобто діяльність Рахункової палати сприяє пошуку більш ефективного і раціонального способу досягнення цілей ЄС в рамках існуючих бюджетних можливостей.

Як і будь-який національний контрольно-ревізійний орган Рахункова палата в своїй діяльності не залежна як від інших інститутів ЄС, так і від національних урядів. Вона самостійно визначає предмет і методіку перевірки, форму і час надання отриманих результатів та їх оприлюднення.

За традицією Палата щорічно обирає певні напрямки бюджетної діяльності, які стануть об'єктом контролю. Підставою для вибору таких напрямків є результати регулярного аналізу ступеня ризику сфери ревізії з аналізом її недоліків, фінансової значущості і фактів, встановлених під час попередніх перевірок. Іншим фактором, що може братися до уваги Палатою під час визначення напрямків, мети і завдань перевірок, виступає стурбованість Парламенту, Комісії або Ради стосовно певного кола питань в бюджетній сфері. Таким чином, пріоритети щодо напрямків, цілей і завдань перевірок визначаються, виходячи з позиції інститутів Союзу, а також необхідності рівномірного охоплення ревізією усіх бюджетних областей.

Рахункова палата починає діяти ще на етапі розробки і прийняття бюджету Союзу, коли вона разом із іншими інститутами в межах своєї компетенції може висловити оціночні зауваження щодо проекту бюджету і подати їх на розгляд Комісії. Однак, основне навантаження зі здійснення фінансового контролю припадає на стадію виконання бюджету Союзу.

Як наднаціональний інститут **Рахункова палата здійснює контрольно-ревізійну** діяльність як інститутів, органів і установ ЄС, так національних і регіональних агентств держав-членів і третіх країн, що використовують кошти структурних фондів і субсидії ЄС. Це пов'язано з тим, що 90 % усіх доходів і витрат знаходиться під управлінням національного рівня влади. Виходячи з цієї обставини установчі договори традиційно вимагають від Рахункової палати співпраці з вищими національними контрольними органами в дусі взаємної довіри і забезпеченні самостійності і незалежності кожної сторони (п. 3 ст. 287 ДФЄС). В контексті реалізації цієї вимоги перевірки Палати, що проводяться стосовно будь якого національного державного органу, фізичної або юридичної особи, на користь якого перераховуються кошти з бюджету ЄС, здійснюється у взаємодії з вищими національними контрольними органами. Останні зобов'язані повідомити Рахункову палату щодо своїх намірів прийняти участь у здійснюваному контролі. Відповідно щорічний план роботи Палати

доводиться до відома не лише інститутів Союзу, але й вищих контрольних органів держав-членів.

У 1978 р. було запроваджено практику проведення зустрічей членів Рахункової палати з керівниками вищих національних контрольних органів під час щорічних засідань Комітету з контактів. Починаючи з 1996 р. Рахункова палата також проводить офіційні зустрічі з керівництвом вищих контрольних органів країн-кандидатів на вступ до ЄС.

Рахункова палата – це єдиний інститут, наділений повноваженнями перевіряти діяльність інших інститутів і органів ЄС щодо використання ними бюджетних коштів. Ці повноваження палати відіграють вагомую роль у функціонуванні механізму стримувань і противаг Союзу. На підтвердження цієї тези можна висунути наступні аргументи:

по-перше, згідно п. 1 ст. 322 ДФЄС консультування Рахунковою палатою Європарламенту і Ради є обов'язковою передумовою прийняття регламенту про фінансові правила, які закріплюють порядок складання і виконання бюджету, а також порядок надання і перевірки правильності звітів; правила організації контролю за виконанням обов'язків суб'єктами фінансової діяльності;

по-друге, Рахункова палата разом з Європарламентом консультує Раду, яка встановлює умови і процедури, згідно з якими бюджетні доходи, передбачені в рамках системи власних ресурсів ЄС, надаються в розпорядження Комісії, і визначає заходи, які при потребі повинні застосовуватися для задоволення потреб у наявних коштах (п. 2 ст. 322 ДФЄС);

по-третє, Європарламент приймає рішення про затвердження виконання бюджету Комісією з урахуванням висновків щорічної доповіді та спеціальних доповідей Рахункової палати (п. 1 ст. 319 ДФЄС);

по-четверте, Рахункова палата може звертати увагу Комісії і держав-членів на проблеми, які були виявлені під час аудиторської перевірки організацій, що управляють витратами або доходами від імені Союзу. Так,

Рахункова палата висловилася надзвичайно критично щодо звіту Комісії про бюджетні витрати у 2003 р. Хоча Європарламент звіт прийняв, однак вказав на таке: держави-члени демонструють легковажне ставлення щодо грошей ЄС; необхідно підвищити відповідальність бухгалтерів Комісії; бухгалтерія Комісії не отримує достатню інформацію про витрати і не має можливості впливати на заплановані державами ЄС витрати; головний бухгалтер Комісії, на думку депутатів, повинен нести особисту відповідальність за витрати загальносоюзних коштів національною владою; Комісія повинна бути більш жорсткою і вимогливою до агентств, що отримують кошти союзнного бюджету, і менш поблажливою до проявів некомпетентності; депутати вказали на «неприйнятність» ситуації, коли Комісія не змогла виявила втрату приблизно 1,12 міл'ярдів євро, що зникли з 1971 по вересень 2004 р.

по-п'яте, Рахункова палата здійснює перевірку законності і правильності доходів і витрат і переконується в існуванні належного фінансового управління. При цьому вона повідомляє про усі виявлені порушення (п. 1 ст. 287 ДФЄС). Більше того, Рахункова палата консультує Європарламент і Раду перед тим, як вони схвалюють заходи в сфері попередження шахрайства, що посягають на фінансові інтереси Союзу, і в сфері боротьби з ним, щоб забезпечити ефективний і еквівалентний захист у державах-членах, а також в інститутах, органах і установах Союзу (п. 4 ст. 325 ДФЄС). Вказані положення суттєво посилити позиції Палати, завдяки чому вона вносить суттєвий внесок у виявлення і попередження зловживань. Надання права Палаті повідомляти про порушення може створити підстави для подальшого розслідування зловживань;

по-шосте, Комісія на вимогу Європарламенту або Ради зобов'язана звітувати про заходи, які нею прийняті в світлі їх зауважень і коментарів, зокрема про інструкції, які адресовані службам, відповідальним за виконання бюджету. Такий звіт надсилається також Палаті (п. 3 ст. 319 ДФЄС).

Попри такі широкі повноваження **Рахункова палата досі позбавлена такої важливої ознаки усіх інститутів ЄС, як право приймати юридично**

обов'язкові для третіх осіб рішення, що послаблює її позиції і знижує ефективність роботи з реалізації результатів контролю за раціональним використанням бюджетних коштів. Тому для досягнення результатів контролю Палата змушена діяти через Європарламент і Раду, а також опосередковано через громадську думку (декларація щодо надійності рахунків, законності і правильності операцій, що лежать в їх основі, і щорічний звіт за підсумками фінансового року публікуються у Офіційному журналі ЄС). Слід звернути увагу, що в рамках контрповноважень Комісія та інші інститути і органи публікують у Офіційному журналі ЄС одночасно з декларацією і щорічним звітом свої пояснення на зауваження Палати.

Принципова позиція Палати під час перевірок і безкомпромісність її висновків, з одного боку, і звинувачення Комісії і Ради в тому, що **Палата займає «некомунітарну» позицію**, є наочним свідченням дієвості Палати як одного з ключових елементів європейського механізму стримувань і противаг.