



ПРИЗНАЧЕННЯ, ЗВІЛЬНЕННЯ ЧЛЕНІВ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ УКРАЇНИ ТА ГАРАНТІЇ ЇХ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ЗА НОВИМ ЗАКОНОМ УКРАЇНИ «ПРО РАХУНКОВУ ПАЛАТУ»

Савченко Леся Анатоліївна - доктор юридичних наук, професор, перший заступник з наукової роботи та інноваційних технологій директора Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів Державної фіскальної служби України

В статті аналізуються норми Закону України «О Счетной палате» 2015 года и других нормативных актов относительно назначения, увольнения членов Счетной палаты и гарантий их правового статуса, высказывается мнение автора о внесении к ним изменений и дополнений

Articolul analizează prevederile Legii Ucrainei «Cu privire la Curtea de Conturi» din 2015 și altor acte normative privind numirea, eliberarea din funcție a membrilor Curții și garanțiile statutului lor juridic, este exprimat punctul de vedere al autorului în vederea introducerii unor modificări și completări în aceste acte normative.

Cuvinte cheie: Legea Ucrainei «Cu privire la Curtea de Conturi», numirea, eliberarea membrilor Curții de conturi ale Ucrainei, statutul juridic al membrilor Curții de Conturi.

This article analyzes the provisions of the Law of Ukraine "On the Accounting Chamber" 2015 and other regulations which concerning the appointment, dismissal the members of the Accounting Chamber and guarantees of their legal status, the author expresses the opinion of concerning amending and supplementing.

Рахункова палата є спеціальним суб'єктом, який здійснює контроль у сфері публічних фінансів. Враховуючи особливий статус цієї інституції як єдиного державного контрольного органу, про який йдеться у Конституції України, законодавство, що визначало її правовий статус, потребувало оновлення. Відповідно, у 2015 році був прийнятий новий Закон України «Про Рахункову палату» [5], що вніс певні корективи у призначенні і у звільненні членів Рахункової палати, оскільки ця процедура має важливе значення, бо від кваліфікації членів Рахункової палати, можливості виконувати той чи інший обсяг роботи залежить і дотримання чинного законодавства. Метою даної публікації є окреслення пропозицій щодо змін і доповнень до законодавства стосовно призначення, звільнення та гарантій правового статусу членів Ра-

хункової палати, з метою дотримання принципу незалежності їх діяльності.

На XIX Конгресі Міжнародної організації вищих органів державного фінансового контролю, що відбувся у Мехіко (листопад 2007 року), прийнято Мексиканську декларацію незалежності [2] (далі Мексиканська декларація), у якій містяться вісім базових принципів, що впливають із Лімської декларації керівних принципів контролю та стосуються незалежності Вищих органів фінансового контролю (далі – ВОФК). Одним із таких принципів є принцип незалежності Голів та членів ВОФК, включаючи гарантію перебування на посаді та судовий імунітет під час виконання обов'язків.

У п.3 ст. 3 Закону України «Про Рахункову палату» [5] зазначено, що незалежність Рахункової палати забезпечується встановленим

Конституцією України і цим Законом порядком призначення на посади та звільнення з посад членів Рахункової палати. Хоч структура і штатний розпис апарату Рахункової палати затверджуються Рахунковою палатою в межах бюджетних призначень на забезпечення діяльності Рахункової палати, але, аналізуючи вказаний Закон, важко сказати про те, що Рахункова палата повністю є незалежною від Верховної Ради України. Так, члени Рахункової палати призначаються на посади та звільняються з посад Верховною Радою України відповідно до вимог цього Закону та в порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України. Законодавством передбачено конкурсний відбір на заняття посади члена Рахункової палати та деталізовано процедуру проходження такого конкурсу. Так, не пізніше як за шість місяців до закінчення строку повноважень члена Рахункової палати або протягом 14 днів з дня дострокового припинення ним повноважень оголошується конкурс на зайняття посади члена Рахункової палати. Оголошення про умови та строки проведення такого конкурсу розміщується на офіційному веб-сайті Верховної Ради України та публікується в газеті «Голос України» за поданням комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету. Для участі в конкурсі на посаду члена Рахункової палати кандидат на таку посаду подає до комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання бюджету, певні документи. Даний комітет розглядає подані документи та попередньо обговорює кандидатів щодо їх відповідності вимогам, встановленим Законом України «Про Рахункову палату», і подає на розгляд Верховної Ради України рішення з висновками щодо кожного кандидата. Отже, перший етап конкурсного відбору – це проходження кандидатами на посаду комітету. Чинним законодавством чітко не деталізовано цю процедуру, не визначено, яким чином проходить обговорення, не передбачено обов'язковість заслуховування осіб, що претендують на посаду члена Рахункової палати, тощо. Лише зрозуміло, що відповідно до законодавства (ст. 49 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» [4]) за результатом засідання Комітету з питань бю-

джету щодо осіб, які пропонуються для призначення Верховною Радою України щодо результатів слухань приймаються рекомендації. Аналіз інформації – повідомлення Верховній Раді України «Про результати проведених заходів конкурсу для призначення нового складу Рахункової палати», що розміщена на сайті Комітету з питань бюджету (рішення комітету від 18.03.2016) [1] дозволяє констатувати, що проходження комітету передбачає: 1) оприлюднення інформації про кандидатів, які подали документи для участі у конкурсі на веб-сайтах комітету та Верховної Ради України; 2) направлення необхідних документів усіх кандидатів у встановленому порядку Апаратом Верховної Ради України для проведення спеціальної перевірки, передбаченої Законом України «Про запобігання корупції»; 3) опрацювання відомостей про кожного кандидата на посаду (подані ними на конкурс), результатів спеціальної перевірки, матеріалів незалежної оцінки громадської організації Центр політичних студій та аналітики, анкет самооцінювання кандидатів, які комітет рекомендує заповнити кандидатам для вивчення їх професійної діяльності; 4) проведення співбесід з кандидатами на посаду за участю народних депутатів України – членів комітету з питань бюджету та представників громадської організації Центр політичних студій та аналітики, які є експертами Реанімаційного пакету реформ. Законодавством не передбачено проведення оцінювання кандидатів будь-якою громадською організацією, отже, незрозумілим є опрацювання комітетом матеріалів незалежної оцінки громадської організації Центр політичних студій та аналітики. Можлива ситуація, коли вказана громадська організація надасть матеріали, які Комітет з питань бюджету прийме до відома і це негативно вплине на результати проходження конкурсу певним кандидатом, що в подальшому може призвести до оскарження рішення комітету. Наявність норми у ст. 44 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» [4] про те, що «прийняті комітетом акти можуть бути переглянуті, якщо за це проголосує більшість від затвердженого Верховною Радою України складу членів комітету», означає, що існує можливість оскаржен-

ня рішень, висновків, рекомендацій Комітету з питань бюджету. На жаль, Законом України «Про Рахункову палату» [5] не передбачено особливості оскарження рекомендації комітету з питань бюджету у такому випадку. Вважаємо за необхідне доповнити п. 2 ст.20 вказаного Закону наступною нормою: «Акт комітету, до відання якого належать питання бюджету, може бути оскаржений кандидатом на посаду члена Рахункової палати у встановленому законодавством порядку».

Наступний етап призначення на посади членів Рахункової палати передбачає надання народним депутатам не пізніше як за три дні до розгляду Верховною Радою України даного питання рішення Комітету з питань бюджету та відомості про кандидатів на посади членів Рахункової палати. Далі проводиться обговорення кандидатів на посади членів Рахункової палати за участю представників депутатських фракцій (депутатських груп), представників комітетів, народних депутатів. Відбір на посади членів Рахункової палати здійснюється Верховною Радою відкритим рейтинговим голосуванням по кожному кандидату окремо. Законодавством передбачено, що Верховна Рада України призначає членів Рахункової палати списком, визначеним за підсумками рейтингового голосування, відповідно до кількості вакантних посад відкритим голосуванням більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради. У статті 208² Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [7] зазначено, що «якщо за список кандидатів на посади членів Рахункової палати не отримано необхідної для призначення кількості голосів народних депутатів, оголошується повторний конкурс, який проводиться відповідно до процедури, визначеної цією статтею». Дана норма вказує на те, що якщо немає домовленостей між депутатами чи коаліційних домовленостей, то Рахункова палата ще довго не працюватиме у новому складі. Вважаємо, що рейтингового голосування достатньо для призначення членів Рахункової палати. Враховуючи це, слід змінити текст абзацу 2 пункту 5 вказаної статті, зокрема викласти його у такій редакції: «Верховна Рада призначає членів Рахункової палати, за під-

сумками рейтингового голосування, відповідно до кількості вакантних посад». В означеній статті не передбачено, як здійснюватиметься голосування у Верховній Раді, коли буде звільнено одного чи декількох членів Рахункової палати з підстав, передбачених чинним законодавством. Запропоновані нами зміни і доповнення сприятимуть вирішенню і даної проблеми. Але можливі випадки, коли за кандидата на посаду не проголосувала необхідна кількість народних депутатів. Отже, абзац 3 пункту 5 вказаної статті слід викласти у новій редакції: «Якщо за кандидата на посаду члена Рахункової палати не отримано необхідної для призначення кількості голосів народних депутатів, оголошується повторний конкурс, який проводиться відповідно до процедури, визначеної цією статтею». Рішення щодо призначення на посаду Голови, іншого члена Рахункової палати оформляються відповідною постановою Верховної Ради.

Залежним від Верховної Ради України, а особливо від її Голови, є Голова Рахункової палати, бо саме Голова Верховної Ради України вносить на розгляд Верховної Ради подання про призначення на посаду Голови Рахункової палати одного з членів Рахункової палати. Призначення на посаду Голови Рахункової палати здійснюється відкритим голосуванням більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради. У той же час заступник Голови Рахункової палати обирається на засіданні Рахункової палати шляхом відкритого голосування за поданням Голови Рахункової палати зі складу членів Рахункової палати. Заступник Голови Рахункової палати вважається обраним, якщо його кандидатуру підтримало не менше двох третин від її складу. Вважаємо, що задля незалежності Голови Рахункової палати він має обиратися самими членами Рахункової палати.

Законодавством деталізовано і процедуру звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати. Звільняє з посад Голову та інших членів Рахункової палати Верховна Рада України у порядку, передбаченому статтею 208² Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», та з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про Рахун-

кову палату». Статтею 20 Закону України «Про Рахункову палату» передбачено випадки звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати. У Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» (ст.208²) зазначається, що звільнення з посад членів Рахункової палати здійснюється відкритим голосуванням більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради за наявності рішення комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету. Стосовно Голови Рахункової палати, у законодавстві зазначено, що його звільнення здійснюється відкритим голосуванням більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, а про наявність рішення комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету не йдеться. Отже законодавством чітко не передбачено, що для звільнення з посади Голови Рахункової палати необхідно рішення Комітету з питань бюджету Верховної Ради України. У той же час, оскільки Голова Рахункової палати є її членом, а у пункті 6 ст. 208² Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» зазначено, що «звільнення з посад членів Рахункової палати здійснюється ... за наявності рішення комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету», то можна припустити, що означений комітет теж має приймати рішення і стосовно Голови Рахункової палати, який є членом Рахункової палати. Наявність у пункті 7 вказаної статті норми про те, що «... звільнення з посади Голови Рахункової палати здійснюється відкритим голосуванням більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради», свідчить, що процедура проходження комітету до нього може не застосовуватися. Задля однозначного тлумачення норм Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» до пункту 7 статті 208² слід внести відповідні доповнення. Аналізуючи текст нового Закону України «Про Рахункову палату», слід визнати прогресивність його норм, особливо щодо існування та забезпечення принципу незалежності у діяльності цієї інституції. У той же час, враховуючи викладене вище, важко погодитися з положенням пункту 3 статті 3 вказаного Закону про те, що «незалежність Ра-

хункової палати забезпечується: 1) встановленням Конституцією України і цим Законом порядком призначення на посади та звільнення з посад членів Рахункової палати».

Відповідно до законодавства членом Рахункової палати може бути 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. Вважаємо, що вказівка на те, що член Рахункової палати повинен володіти однією з офіційних мов Ради Європи є обмеженням доступу до посади, отже, порушує надане громадянам Конституцією України право на працю. Оскільки Рахункова палата є державним органом, який провадить заходи державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), а не формує чи реалізує державну політику у сфері зовнішніх зносин, то таку норму слід виключити з пункту 1 ст.19 Закону України «Про Рахункову палату».

Законодавством визначено, які особи не можуть претендувати на посаду члена Рахункової палати. Так, не може бути призначена на посаду члена Рахункової палати особа: 1) яка досягла шістдесятип'ятирічного віку; 2) яка за рішенням суду визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена; 3) яка за станом здоров'я не може виконувати повноваження члена Рахункової палати; 4) яка має не зняту чи не погашену в установленому законом порядку судимість; 5) на яку протягом останнього року було накладено адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення; 6) яка має громадянство чи підданство іншої держави; 7) яка не пройшла перевірку, передбачену законами України «Про очищення влади» та «Про запобігання корупції»; 8) яка не подала декларацію, передбачену Законом України «Про запобігання корупції», за рік, що передуює року призначення на відповідну посаду (п. 2 ст.19 Закону України «Про Рахункову палату»). На наш погляд, оскільки члени Рахункової палати здійснюють діяльність, пов'язану з

контролем публічних фінансів, отже, ними не можуть бути особи, які були засуджені за вчинення злочинів у фінансовій сфері, незалежно від зняття чи погашення судимості. Дане положення слід закріпити в Законі України «Про Рахункову палату».

Закон встановлює вимоги, які направлені на те, щоб не допустити впливу особистих інтересів членів Рахункової палати на її діяльність. Так, перебування на посаді члена Рахункової палати несумісне з обійманням посади у будь-якому органі державної влади, іншому державному органі, органі місцевого самоврядування, з представницьким мандатом, зайняттям іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входженням до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку. Крім цього, на члена Рахункової палати поширюються обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, передбачені Законом України «Про запобігання корупції».

Цікавим є те, що за законодавством Російської Федерації Голова Рахункової палати не може перебувати у родинних зв'язках з Президентом Російської Федерації, Головою Ради Федерації і Головою Державної Думи, Головою Уряду Російської Федерації, керівником Адміністрації Президента Російської Федерації, Генеральним прокурором Російської Федерації, Головою Конституційного Суду Російської Федерації, Головою Верховного Суду Російської Федерації, Головою Слідчого комітету Російської Федерації. Аналогічне правило стосується і заступника Голови Рахункової палати та її аудиторів. Крім цього, заступник Голови Рахункової палати РФ не може перебувати у родинних зв'язках ще й з її Головою, а аудитори - Головою Рахункової палати, заступником Голови Рахункової палати.

Доцільно було б і до законодавства України внести аналогічне обмеження, тобто вказати, що Голова Рахункової палати і його заступник, інші члени Рахункової палати не можуть знаходитись у родинних зв'язках з Президентом України, Головою Верховної Ради України, Прем'єр-міністром України, Генеральним про-

курором України, Головою Конституційного Суду України, Головою Верховного Суду України, Директором Національного антикорупційного бюро України – це в максимальній мірі не допустить впливу будь-яких інтересів на діяльність посадових осіб Рахункової палати і прийняття ними рішень за підсумками контрольних заходів.

Враховуючи особливості діяльності членів Рахункової палати у Законі України «Про Рахункову палату» (1996 р.) [6], що втратив чинність, наявна стаття 37 «Гарантії правового статусу посадових осіб Рахункової палати», в якій визначалися: особливості притягнення до кримінальної відповідальності Голови Рахункової палати, Першого заступника і заступника Голови, головних контролерів та Секретаря Рахункової палати, повідомлення вказаним особам про підозру; відповідальність за будь-який вплив на посадових осіб Рахункової палати, а також осіб, які виконують її доручення, з метою перешкодити виконанню ними службових обов'язків або добитися прийняття рішення, що суперечить чинному законодавству України, насильницькі дії, образу, а також розповсюдження неправдивої інформації щодо них. Новий Закон України «Про Рахункову палату» (2015 р.) не містить означеної статті, лише у п.2 ст.18 зазначено, що «гарантії діяльності посадових осіб апарату Рахункової палати визначаються Законом України «Про державну службу» [3], а останній у статті 11 «Захист права на державну службу» окреслює саме особливості оскарження фактів порушення прав державного службовця або перешкод у їх реалізації та вказує на те, що у разі виявлення порушень прав державного службовця або створення перешкод у їх реалізації винні у порушенні посадові особи повинні бути притягнуті до відповідальності, встановленої законом.

Законодавством передбачені певні гарантії діяльності Рахункової палати, зокрема кримінальна відповідальність (ст. 351¹ Кримінального кодексу України) за невиконання службовою особою законних вимог Рахункової палати, члена Рахункової палати, створення штучних перешкод у їх роботі, надання їм завідомо неправдивої інформації; та адміністративна відповідальність (ст. 188¹⁹ Кодексу України

про адміністративні правопорушення) за невиконання законних вимог Рахункової палати, члена Рахункової палати, створення перешкод у їх роботі під час здійснення ними своїх повноважень, надання неправдивої або неповної інформації або ненадання інформації у строк, встановлений законом.

Кримінальним кодексом України (ст. 112) встановлено, що кримінальна відповідальність у вигляді позбавлення волі на строк від десяти до п'ятнадцяти років або довічне позбавлення волі з конфіскацією майна або без такої, настає у випадку посягання на життя Голови або іншого члена Рахункової палати у зв'язку з його державною чи громадською діяльністю. До речі, кримінальна відповідальність має місце і у випадку погрози вбивством, заподіянням шкоди здоров'ю, знищенням або пошкодженням майна, а також викраденням або позбавленням волі щодо Голови або іншого члена Рахункової палати, а також щодо їх близьких родичів, що вчинено у зв'язку з їх державною чи громадською діяльністю (ст. 346 Кримінального кодексу України). Також у Кримінальному кодексі України передбачено відповідальність у вигляді позбавлення волі за незаконний вплив у будь-якій формі на Голову Рахункової палати або іншого члена Рахункової палати з метою перешкодити виконанню ними службових обов'язків або добитися прийняття незаконних рішень (ст. 344).

Рахункова палата є спеціальним органом фінансового контролю, отже, Закон, що визначає її правовий статус, повинен містити норму щодо інших гарантій діяльності її членів, оскільки вони виконують важливу державну функцію – контроль у сфері публічних фінансів, від якісного виконання якої залежить попередження вчинення порушень у фінансовій сфері, їх усунення та застосування заходів впливу до винних осіб, а це означає, що її працівники повинні бути незалежними для об'єктивної діяльності. У п. 3 ст. 3 Закону України «Про Рахункову палату» зазначається, що «Незалежність Рахункової палати забезпечується визначеними цим Законом та іншими

законами України гарантіями діяльності Рахункової палати», але як впливає із викладеного вище таких гарантій Закон не містить. Тому доцільно доповнити Закон України «Про Рахункову палату» окремою статтею наступного змісту: «Члени Рахункової палати не можуть бути затримані, арештовані, притягнуті до кримінальної відповідальності без згоди Верховної Ради України. Кримінальна справа щодо членів Рахункової палати може бути порушена лише Генеральним прокурором України, директором Національного антикорупційного бюро України».

Література

1. Висновок Комітету Верховної ради України з питань бюджету «Про результати проведених заходів конкурсу для призначення нового складу Рахункової палати» – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/uploads/documents/37033.pdf>
2. Мексиканська декларація незалежності – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/1013545?cat_id=32836
3. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
4. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 04.04.1995 з наступними змінами та доповненнями – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80>
5. Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 р. № 576 - VIII // Урядовий кур'єр від 12.08.2015 – № 146.
6. Про Рахункову палату : Закон України від 11.07.1996 № 315/96-ВР // ВВР. – 1996. – № 43. – ст. 212.– [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z960315.html
7. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 30.01.2016 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>.