

охоронних органах: Розпорядження Президента України від 26 березня 2002 р. № 53. 15. Про додаткові заходи щодо дальшої демократизації суспільства та посилення цивільного контролю за діяльністю правоохоронних та розвідувальних органів України: Указ Президента України від 18 лютого 2004 р. № 206. 16. Про Єдину комп'ютерну інформаційну систему правоохоронних органів з питань боротьби зі злочинністю: Указ Президента України від 31 січня 2006 р. № 80. 17. Питання контролю над Военною організацією і правоохоронними органами держави: Указ Президента України від 14 березня 2007 року № 205. 18. Божьев В. П. Правоохранительные органы Российской Федерации. М., 1996. 19. Бондаренко І. В. Органи внутрішніх справ в системах правоохоронних органів України, Російської Федерації та інших зарубіжних країн: теоретичні аспекти: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. К., 2004. Бандурка А. М. Судебные и правоохранительные органы Украины. Х., 1999. 21. Горінецький Й. І. Правоохоронна функція держав центральної Європи: теоретичні і практичні аспекти: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. К., 2005. 22. Про державну податкову службу в Україні: Закон України від 4 грудня 1990 р. // ВВР України. 1991. № 6. Ст. 37.

Надійшла до редколегії 24.10.07

Г. В. Зубенко

ФОРМУВАННЯ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ УКРАЇНИ ТА РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ АВТОНОМНОЇ РЕСПУБЛІКИ КРИМ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Подальше впровадження в національну практику державотворення положень Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. та обговорення нових пропозицій щодо удосконалення форми правління в Україні, порядку формування органів державної влади роблять актуальними і питання призначення Голови та членів Рахункової палати України та Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим (оскільки існує думка, що вони повинні призначатися за квотою опозиції).

Тому метою нашого дослідження є аналіз порядку формування контрольно-рахункових органів в Україні, а саме: Рахункової палати України та Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим і визначення можливостей його вдосконалення.

До цього часу проблемі формування контрольно-рахункових органів приділяли увагу в своїх роботах такі українські та зарубіжні вчені, як В. Мельничук, В. Невідомий, Н. Погосян, В. Поліщук, Л. Савченко, В. Симоненко, С. Степашин, Н. Трещетенкова, С. Шохін. Однак у їхніх роботах не враховані останні реалії національної практики державотворення.

Слід зазначити, що порядок формування контрольно-рахункових органів може залежати від різних факторів: існуючої форми правління, ступеня співвідношення законодавчої, виконавчої та судової гілок влади тощо. Так, як зазначає Н. Трещетенкова, досить складно виявити яку-небудь залежність між порядком призначення голови рахункової палати, визначенням її іншого складу і формою правління конкретної держави. У кожному

випадку вирішальним може стати цілий комплекс факторів, серед яких і конституційна форма правління, і реальні взаємовідносини парламенту й уряду тощо [1, с. 239–240].

У деяких країнах у призначенні на посаду керівника та інших посадових членів контрольно-рахункових органів бере участь тільки парламент (Болгарія, Польща, Російська Федерація, Україна та ін.), в інших – парламент і президент (Грузія Ірландія) або парламент і уряд (ФРН).

Для більшості зарубіжних країн властивий саме парламентський спосіб формування загальнонаціональних контрольно-рахункових органів. Так, відповідно до ст. 14 Закону Республіки Польща «Про Вищу контрольную палату» вона призначається Сеймом. Рахункова палата Російської Федерації, згідно з ч. 5 ст. 101 Конституції Російської Федерації, також формується парламентським способом – палатами Федеральних Зборів Російської Федерації. Зокрема, Голова Рахункової палати призначається на посаду Державною Думою, а заступник Голови – Радою Федерації строком на шість років. Крім цього, обидві палати парламенту призначають кожна по шість аудиторів строком на шість років (ст. ст. 5, 6 Федерального Закону «Про Рахункову палату Російської Федерації»). Рахункова палата Болгарії створюється Народними зборами – парламентом Болгарії у складі 11 осіб (Голови та десяти членів).

У деяких країнах активну участь у формуванні контрольно-рахункового органу поряд з парламентом беруть президент та уряд. Так, у ФРН правом пропонувати кандидатуру керівника Федеральної Рахункової Палати наділений уряд, а потім парламент обирає керівника органу фінансового контролю і його заступника (президента і віце-президента). Обраних на посаду президента і віце-президента Федеральної Рахункової Палати призначає Федеральний президент. Також він призначає інших членів палати за пропозицією президента Федеральної Рахункової Палати (ст. 5 Закону ФРН «Про Федеральну Рахункову Палату»). У Чеській Республіці голова контрольно-рахункового органу та його заступник призначаються Президентом Республіки за поданням Палати депутатів (ст. 97 Конституції Чеської Республіки). Президентом за поданням парламенту республіки призначається також Генеральний контролер-аудитор Ірландії.

Є й такі країни, у яких парламент взагалі не бере участі у формуванні контрольно-рахункового органу. Зокрема, урядом призначається на посаду і Генеральний ревізор Канади, члени рахункових органів КНР і В'єтнаму.

У формуванні деяких регіональних контрольно-рахункових органів беруть участь як законодавчі, так і виконавчі органи. Наприклад, Голова і заступник Голови Рахункової палати Республіки Татарстан призначаються Державною Радою Республіки строком

на п'ять років. Кандидатура Голови Рахункової палати пропонується Президентом Республіки Татарстан. Кандидатура заступника Голови Рахункової палати пропонується Головою Рахункової палати (ч. 1 ст. 5 Закону Республіки Татарстан «Про Рахункову палату Республіки Татарстан»). Голова Контрольно-рахункової палати Республіки Інгушетія призначається на посаду Народними Зборами після узгодження з Президентом Республіки Інгушетія строком на п'ять років (ч. 1 ст. 5 Закону Республіки Інгушетія «Про Контрольно-рахункову палату Республіки Інгушетія»).

В Україні при формуванні контрольно-рахункових органів застосовується парламентський спосіб. Так, згідно з ч. 1 ст. 10 Закону України «Про Рахункову палату» Голова Рахункової палати призначається на посаду Верховною Радою України строком на сім років з правом призначення на другий термін. На такий же строк затверджується кожен член Рахункової палати України. Голова Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідно до пп. 3.2., 3.6., 3.7. Положення про Рахункову палату Верховної Ради Автономної Республіки Крим (далі – Положення) призначається на посаду Верховною Радою Автономної Республіки Крим за поданням Голови Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Заступник голови, секретар, головні контролери та керівники структурних підрозділів Рахункової палати призначаються на посаду Головою Рахункової палати за згодою з Головою Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Члени контрольно-рахункових органів призначаються на посаду на певні строки, які в різних країнах визначаються по-різному. Так, у деяких випадках встановлюється строк повноважень для всіх посадових осіб органу фінансового контролю (Болгарія, Україна), в інших – лише для керівництва (США, Канада, ФРН).

Так, в Україні Голова Рахункової палати України та Голова Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим призначаються на посаду парламентом та представницьким органом автономії за поданням Голови Верховної Ради України і, відповідно, Голови Верховної Ради Автономної Республіки Крим строком на сім років. Призначення проводиться таємним голосуванням. Кандидат на посаду вважається призначеним, якщо за результатами таємного голосування він отримав більшість голосів депутатів від їх загальної кількості.

Для світової практики функціонування контрольно-рахункових органів теж є характерним правило, згідно з яким керівники рахункових органів призначаються і затверджуються парламентами на триваліший період, ніж строки повноважень самих парламентів. Так, у США Генеральний контролер призначається на строк 15 років, у ФРН і Австрії строк повноважень Президента і Віце-президента контрольно-рахункового органу становить

12 років, у Канаді – 10 років, голови рахункових органів у Російській Федерації і Польщі призначаються на 6 років. Керівники рахункових органів деяких країн, наприклад, Ірландії, призначаються на посаду безстроково. Таким чином, на думку окремих науковців, забезпечується професійна захищеність і незалежність членів рахункових палат [2, с. 158], а звідси і висока ефективність здійснюваного ними бюджетно-фінансового контролю.

Згідно з ч. 1 ст. 10 Закону України «Про Рахункову палату» Голова Рахункової палати України має право бути призначений на посаду на другий строк. Така практика також має місце в Польщі, Угорщині, Японії та багатьох інших країнах. Щодо Голови Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, оскільки Положенням це не заборонено, одна й та сама особа може призначатися на цю посаду декілька разів. Вважаємо такий підхід щодо визначення статусу Голови Рахункової палати автономії не зовсім правильним та не досить демократичним. Доцільніше було б обмежити строк його повноважень не більше ніж двома призначеннями на цю посаду. Такий підхід служить важливим правовим бар'єром на шляху можливого перетворення державного органу на бюрократичну машину, нездатну ефективно виконувати свої функції, – зазначає український вчений О. В. Марцеляк, пропонуючи таке саме обмеження щодо українського омбудсмана [3, с. 362]. І з ним можна цілком погодитися, оскільки обмеження повноважень голови контрольно-рахункового органу двома строками перебування на посаді – це більш оптимальний і демократичний варіант, ніж можливість необмеженого переобрання чи заборона будь-якого переобрання тієї самої особи на цю посаду. Він гарантує незалежність та неупередженість контрольно-рахункового органу, зменшує можливість зловживання ним владою.

Крім голови контрольно-рахункового органу до його складу (тобто до осіб, які приймають рішення за цей орган і відповідальні за ці рішення перед третьою стороною) можна також віднести заступників голови, секретаря, головних контролерів та керівників структурних підрозділів. Порядок їх призначення також визначається законом. Так, Перший заступник і заступник Голови, головні контролери та Секретар Рахункової палати України призначаються на посаду Верховною Радою України за поданням Голови Рахункової палати шляхом таємного голосування за списком терміном на 7 років у порядку, встановленому для призначення Голови Рахункової палати (ч. 6 ст. 10 Закону України «Про Рахункову палату»). Заступник голови, секретар, головні контролери та керівники структурних підрозділів призначаються на посаду та звільняються Головою Рахункової палати за узгодженням з Головою Верховної Ради Автономної Республіки Крим (п. п. 3.5., 3.6., 3.7. Положення).

Члени контрольно-рахункових органів, виходячи зі специфіки покладених на них повноважень, повинні відповідати певним вимогам, цензам. Так, згідно зі ст. 14 Лімської Декларації керівних принципів контролю члени і співробітники вищого контрольного органу повинні мати кваліфікацію і чесність, які необхідні для того, щоб успішно виконувати покладені на них обов'язки [4, с. 59].

Ця вимога знайшла свої закріплення як в законодавстві більшості зарубіжних країн, так і України. Відповідно до Закону ФРН «Про Федеральну Рахункову палату», члени палати мають володіти необхідною кваліфікацією як державні чиновники найвищого рангу. Поряд із цим вони повинні мати різносторонній професійний досвід. Члени Палати контролю Грузії повинні бути громадянами Грузії, мати вищу освіту та досвід професійної діяльності не менш ніж в одній із галузей – державного управління, державного контролю, економіки і фінансів. У Болгарії на посаду голови контрольно-рахункового органу обирається особа, яка протягом останніх трьох років до обрання не була членом уряду або керівником центральних відомств, має вищу економічну або юридичну освіту, стаж роботи за спеціальністю не менше 15 років і не притягувалося до кримінальної відповідальності (ч. 1 ст. 7 Закону Болгарії «Про Рахункову палату»).

Члени контрольно-рахункових органів в Україні також повинні відповідати певним вимогам. Так, Головою Рахункової палати України може бути громадянин України, який має вищу економічну або юридичну освіту, досвід професійної діяльності в галузі державного управління, державного контролю, економіки, фінансів, права, а також підтвердив свої професійні знання під час обговорення його кандидатури за спеціальною процедурою, встановленою відповідним комітетом Верховної Ради України згідно з чинним законодавством України. Перший заступник і заступник Голови, головні контролери та Секретар Рахункової палати повинні мати вищу освіту та досвід професійної діяльності в галузі державного управління, державного контролю, економіки, фінансів, права. Головою контрольно-рахункового органу автономії може бути призначено: громадянина України, який має вищу юридичну або економічну освіту та досвід професійної діяльності в органах фінансового контролю. А на посаду членів республіканського контрольно-рахункового органу призначаються особи, які мають вищу освіту та досвід професійної діяльності в галузі економіки, фінансів або права не менше ніж п'ять років, а також управління та контролю в цих сферах.

Слід зазначити, що підхід, згідно з яким від членів контрольно-рахункових органів вимагають певного професійного досвіду в різних галузях, на нашу думку, є правильним, оскільки спеціалізація в контрольно-фінансовій діяльності має міждисциплінарний

характер і передбачає професійні знання в різних сферах, насамперед, права та економіки. У навчальних закладах програм, які б поєднували ці дві спеціальності, зазвичай немає. Тому в більшості країн для працівників контрольно-рахункових органів проводиться спеціалізоване навчання, що поєднує економічні та правові питання. Зокрема, Генеральний ревізор Канади приділяє значну увагу професійної підготовці та перепідготовці співробітників апарату. Шість відсотків з річного бюджету органу виділяється саме на освітні цілі. Для навчання і підвищення кваліфікації існують широкі можливості – від курсів індивідуальної підготовки до групових курсів з відривом від виробництва і стажувань на робочих місцях як у самому апараті, так і в інших відомствах, у тому числі й за кордоном [5, с. 61]. Кадри Головного контрольного управління США складаються зі спеціалістів багатьох галузей – бухгалтерського обліку, права, адміністрації, соціальних та фізичних наук, економіки тощо. Майже половина працівників має вищу освіту, а близько 10 відсотків мають науковий ступінь. Вони є членами професійних співтовариств, стежать за новинками зі своєї спеціальності та публікуються в професійних журналах [6, с. 28]. Підвищенню кваліфікації членів Рахункової палати України та Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим значно сприяє, по-перше, їх участь у міжнародних наукових конгресах, семінарах і конференціях з обміну досвідом, які проводяться в рамках партнерських взаємовідносин; по-друге, підписання угод про взаємодію й обмін досвідом у сфері державного фінансового контролю, у рамках яких здійснюються консультації, обмін досвідом з методології і стандартів аудиторської діяльності, процедур і методів проведення аудиту, удосконалення контрольної діяльності, професійної підготовки і підвищення кваліфікації працівників. Такі угоди підписані: Рахунковою палатою України з Вищою контрольною палатою Республіки Польща, Рахунковою палатою Російської Федерації, Рахунковою палатою Республіки Болгарія, Національним аудиторським офісом Китайської Народної Республіки, Контрольною палатою Національних зборів Республіки Вірменія тощо; Рахунковою палатою Верховної Ради Автономної Республіки Крим з Контрольно-рахунковою палатою м. Москви, Контрольно-рахунковою палатою Законодавчих Зборів Івановської обл., Контрольно-рахунковою палатою Ярославської обл. і т. ін.

Лімска Декларація керівних принципів контролю зазначає, що, крім відповідної кваліфікації, працівники контрольно-рахункових органів повинні мати певні моральні якості, зокрема чесність. Тому, підбираючи кадри, керівники цих органів значну увагу приділяють моральним якостям кандидатів: порядності, неупередженості в проведенні контрольних заходів. У міжнародній практиці втіленням цього принципу є Етичний кодекс INTOSAI

для аудиторів у державному секторі, який являє собою докладний перелік цінностей і принципів, якими повинні керуватися в своїй роботі члени контрольно-рахункових органів. Зокрема, він закріплює такі моральні якості аудиторів, як: надійність, чесність, незалежність, об'єктивність, неупередженість, політичний нейтралітет тощо. Вважаємо, що подібний кодекс слід розробити і в Україні.

З метою забезпечення неупередженого ставлення до виконання своїх обов'язків і об'єктивного вирішення справ законодавством більшості країн стосовно членів контрольно-рахункових органів запроваджено принцип несумісності, який полягає в тому, що вони не мають права обіймати певні посади та займатися певними видами діяльності. Зокрема, члени як загальнонаціональних, так і регіональних контрольно-рахункових відомств у зарубіжних країнах не мають права поєднувати основну діяльність з депутатством, суддівством або прокурорством, іншими адміністративними посадами у місцевій владі, членством у політичній партії; не можуть бути співзасновниками підприємницьких структур, займатися будь-якою іншою оплачуваною роботою, крім наукової, літературної та іншої творчої діяльності.

Наприклад, перебуваючи на посаді Голови Вищої контрольної палати Польщі, не можна належати до політичної партії, займатися іншою оплачуваною діяльністю, а також виконувати державні або громадські функції, за винятком викладацької роботи у вищому навчальному закладі (ст. 19 Закону Республіки Польща «Про Вищу контрольну палату»). Ці вимоги стосуються також заступників Голови і Генерального директора Вищої контрольної палати. Досить жорстке обмеження щодо членів Державної рахункової палати діє в Угорщині: Голова Державної рахункової палати, його заступники, керівники підрозділів і ревізори не можуть обіймати посади у держбюджетних органах і організаціях, керівні посади в організаціях з представництва інтересів, а також бути депутатами Державних Зборів. Вони не можуть займатися будь-якою оплачуваною діяльністю, за винятком тієї, що підпадає під захист авторських прав, не можуть знаходитися в близьких родинних стосунках як один з одним, так і з членами Ради Міністрів. На посади Голови Державної рахункової палати і його заступників не можуть бути обрані особи, що були протягом попередніх чотирьох років членами Ради Міністрів, або які обіймали виборні керівні посади в політичних партіях (§10 Закону Угорської Республіки «Про Державну рахункову палату»).

Враховуючи такий підхід у визначенні правового статусу голови та членів контрольно-рахункових органів в багатьох зарубіжних країнах, в ст. 10 Закону України «Про Рахункову палату» зазначено, що Голова, Перший заступник і заступник Голови Рахункової палати, головні контролери-керівники департаментів Раху-

нкової палати і Секретар Рахункової палати не можуть бути народними депутатами України, членами Кабінету Міністрів України, займатися підприємницькою діяльністю, виконувати роботу за сумісництвом. А відповідно до п. 3.9. Положення державні службовці Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим не можуть обіймати інші оплачувані посади, займатися підприємницькою діяльністю, виконувати роботу за сумісництвом. Голова рахункового органу автономії, крім цього, не може бути членом Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

Водночас членам рахункових палат у вільний від роботи час не забороняється займатися будь-якою викладацькою, науковою або іншою творчою діяльністю, оскільки це певною мірою дозволяє їм підтримувати високий професійний рівень, необхідний для виконання функціональних обов'язків.

Слід звернути увагу на те, що, передбачаючи обставини несумісності посади членів Рахункової палати України та Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, ні закон, ні Положення не визначають процедури припинення цих обставин. На нашу думку, така процедура має полягати в наступному: у разі наявності обставин несумісності посади члени рахункових палат повинні їх усунути протягом десяти днів після їх призначення. Якщо передбачені вище обставини виникли під час діяльності членів рахункових палат, останні повинні бути усунені з посади протягом десяти днів з дня, коли про це стало відомо. Якщо протягом зазначеного строку члени рахункових палат не виконають встановлених вимог, вони мають бути звільнені з посади.

Таким чином, проаналізувавши порядок формування Рахункової палати України та Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, можна зробити висновок, що в цілому його закріплення в законодавстві України відповідає світовій практиці. Однак деякі положення мають бути удосконалені. Зокрема, слід обмежити строк повноважень Голови Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим не більше ніж двома строками та закріпити в Законі України «Про Рахункову палату» та Положенні про Рахункову палату Верховної Ради Автономної Республіки Крим процедуру усунення порушень членами рахункових палат принципу несумісності. А також вважаємо, що призначення Голови та членів Рахункової палати України та Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим за квотою опозиції не відповідає світовій практиці та не може бути застосовано в Україні.

Перспективою подальших розвідок у даному напрямку є дослідження умов та порядку припинення повноважень членами контролю-рахункових органів України.

Список літератури: 1. Очерки конституционного права иностранных государств: Учебное и научно-практическое пособие / Отв. ред. Д.А. Ковачев. М., 1999. 2. Савченко Л. Основні напрями удосконалення організаційної структури Рахункових палат // Зб. наук. праць Академії ДПС України. 2000. 2 (8). 3. Лимская Декларация руководящих принципов контроля // Контроллинг. 1991. № 1. 4. Марцеляк О. В. Институт омбудсмана: теория і практика / Відп. ред. член-кор. АПРН України О. Н. Ярмиш: Монографія. Х., 2004. 5. Колбин Г., Шелото Ф. Высшие контрольные органы Канады // Контроллинг. 1991. № 4. 6. Шелото Ф. Как Главное контрольное управление (ГКУ) США обслуживает Конгресс // Контроллинг. 1991. № 3–91. 7. Погосян Н.Д. Счетная палата Российской Федерации (конституционно-правовой статус) / Дис... д-ра юрид. наук: 12.00.02. М., 1998.

Надійшла до редакції 10.10.07

Є. І. Григоренко

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ЕВОЛЮЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Сучасна Українська держава нині переживає складні суспільно-політичні перетворення, що детерміновані трансформаційним етапом її розвитку. У таких умовах функціонує вся правова система молодій державі, що, у той же час, має багатовікову історію державного будівництва. Найбільш суттєвими віхами на шляху формування незалежної держави стало прийняття Декларації про державний суверенітет та Конституції України. Це не знало всіх проблем, але були накреслені на далекоюсяжну перспективу орієнтири, до яких потрібно прагнути. Іншими словами, з'явилась чітко окреслена мета, а саме розбудова незалежної, демократичної, соціальної і правової держави, в якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека є найвищою соціальною цінністю.

Однак практика впровадження у життя конституційних приписів відбувається не завжди послідовно та стало, виникають різні проблеми та ускладнення. Це можна пояснити відсутністю необхідного досвіду функціонування всього державного механізму в нових умовах. Накладає певний відбиток і те, що Україна тривалий час існувала у складі держави з тоталітарним режимом та адміністративно-командною економікою, у зв'язку з чим функціонування правової системи, менталітет народу має свої особливості й тому бездумне запозичення досвіду зарубіжних країн може призвести тільки до негативних наслідків. Як зазначали В. Я. Тацій та Ю. М. Тодика, «проблеми в конституційному реформуванні держави й суспільства пов'язані з некритичним використанням зарубіжного конституційно-правового досвіду, який був свого часу сформований в інших політико-правових, історичних і культурних реаліях» [1, с. 7]. Це, у свою чергу, не свідчить про те, що досвід зарубіжних країн переймати не можна. Потрібно робити це обережно, з урахуванням багатьох факторів і обставин а також, не в останню чергу, історичний особливостей формування української державності, її окремих інститутів та конституційно-правової регламентації останніх.