



Г.В. ЗУБЕНКО

Національний університет внутрішніх справ

УДК 342.98+336.148

ГАРАНТІЇ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПОСАДОВИХ ОСІБ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОНАННЯМ БЮДЖЕТУ: ВІТЧИЗНЯНА ТА ЗАРУБІЖНА ПРАКТИКА¹

Проведено аналіз вітчизняної та зарубіжної практики щодо гарантій правового статусу посадових осіб державних органів контролю за виконанням бюджету.

Контроль за витратанням державних коштів здійснюється органами законодавчої та виконавчої влади, а також спеціальними незалежними державними органами. В Україні такими органами є Рахункова палата України та Рахункова палата Верховної Ради Автономної Республіки Крим. З огляду на важливість роботи цих інституцій актуальним є питання дослідження гарантій правового статусу посадових осіб Рахункової палати України та Рахункової палати Верховної Ради АР Крим.

Слід зазначити, що питання щодо гарантій правового статусу посадових осіб державних органів контролю за виконанням бюджету як в Україні так і в іноземних державах в науці конституційного права розглянуті досить поверхово. Цього питання торкались у своїх дослідженнях О. Большакова, Г. Кравченко, А. Мамишев, Л. Савченко, Н. Трещетенкова, які здебільш розглядали гарантії незалежності органів фінансового контролю від держави та підконтрольних суб'єктів, чи питання забезпечення фінансової незалежності цих органів, або питання щодо вдосконалення гарантій забезпечення діяльності Рахункових палат. Однак, поза їх увагою залишилися питання щодо аналізу системи гарантій правового статусу посадових осіб органів, що здійснюють державний контроль за виконанням бюджету. Тому метою нашого дослідження є розгляд зарубіжної та вітчизняної практики щодо законодавчого закріплення гарантій правового статусу посадових осіб органів на прикладі Рахункової палати України, Рахункової палати Верховної Ради АР Крим та зарубіжних державних органів контролю за виконанням бюджету.

Аналізуючи зарубіжне і вітчизняне законодавство, що визначає конституційно-правовий статус державних органів контролю за виконанням бюджету, можна дійти висновків, що і тим, і іншим передбачено ряд гарантій, що забезпечують правовий статус посадових осіб державних органів контролю за виконанням бюджету. Розглянемо їх докладніше.

¹ Первинна рекомендація з напрямку досліджень: докт. юрид. наук Марцеляк О.В. (НУВС).

Так, відповідно до ч.ч.1, 2 ст.29 Федерального закону "Про Рахункову палату Російської Федерації" Голова Рахункової палати, заступник Голови Рахункової палати і аудитор Рахункової палати не можуть бути затримані, арештовані, притягнуті до кримінальної відповідальності без згоди тієї палати Федеральних Зборів Російської Федерації, що призначила їх на посаду в Рахункову палату. Кримінальна справа у відношенні Голови Рахункової палати, заступника Голови Рахункової палати або аудиторів Рахункової палати може бути порушена тільки Генеральним прокурором Російської Федерації. А згідно з ч.1 ст.89 Закону Польщі о Верховній контрольній палаті, заступники Голови і генеральний директор Верховної Контрольної Палати, а також працівники, що здійснюють нагляд за ходом контрольних дій або ті, що їх виконують, не можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності у зв'язку зі своїми службовими діями без попередньої згоди Колегії Верховної Контрольної Палати, а Голова Верховної Контрольної Палати - без згоди Сейму. Таким чином, законодавство цих країн фактично передбачає недоторканість посадових осіб рахункових палат. Недоторканість членів рахункових палат, на думку Н. Трещетенкової, і з нею можна цілком погодитися, виступає гарантією дійсної незалежності самих рахункових палат [1, с.238].

Закон України "Про Рахункову палату" також передбачав, що Голова Рахункової палати, Перший заступник і заступник Голови, головні контролери та Секретар Рахункової палати не можуть бути затримані, притягнуті до кримінальної відповідальності без згоди Верховної Ради України. Однак, рішенням Конституційного Суду України від 23.12.1997 р. № 7-зп/97 це положення закону було визнане неконституційним та втратило чинність, оскільки, на думку суду, недоторканість посадових осіб є гарантією більш високого рівня у порівнянні з недоторканістю, яка встановлюється для всіх осіб, що відповідає принципу рівності прав і свобод громадян та їх рівності перед законом (ст.24 Конституції України). Тому, якщо права і свободи людини та громадянина, а також гарантії цих прав і свобод (у тому числі додаткові гарантії недоторканності особи) визначаються виключно законами України (п.1

ст.92 Конституції України), то гарантії вищого рівня (для депутатів, суддів та інших посадових осіб), оскільки вони допускають винятки з загального принципу рівності прав і свобод громадян та їх рівності перед законом, мають за логікою визначатися виключно Конституцією, яка таких гарантій недоторканності для посадових осіб Рахункової палати не передбачає.

У ч.2 ст.37 Закону України "Про Рахункову палату" зазначено, що кримінальну справу щодо Голови Рахункової палати, Першого заступника і заступника голови, головних контролерів та секретаря Рахункової палати може бути порушено лише Генеральним прокурором України.

На жаль, законодавство Автономної Республіки Крим не містить такого положення. Тому, на думку Л. Савченко, і з нею можна цілком погодитися, для найбільшої гарантії забезпечення прав посадових осіб Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, треба вказати, що кримінальну справу щодо голови, першого заступника і заступника голови, секретаря Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, може бути порушено лише Прокурором Автономної Республіки Крим [2, с.158].

Це однією гарантією діяльності посадових осіб органів контролю за виконанням бюджету є положення, згідно з яким за вплив на посадових осіб цих органів винні особи несуть відповідальність. Так, згідно з ст.5 Закону Республіки Білорусь "Про Комітет державного контролю Республіки Білорусь" співробітники Комітету державного контролю і його територіальних органів під час виконання службових обов'язків є представниками влади і знаходяться під захистом держави. Державним захистом забезпечуються також члени їхніх родин і майно. При цьому ніхто не має права втручатися в службову діяльність співробітників Комітету державного контролю та його територіальних органів, крім державних органів і посадових осіб, уповноважених на те законодавством Республіки Білорусь. А невиконання або перешкодження виконанню законних вимог співробітників Комітету державного контролю або його територіальних органів, образа їхньої честі і гідності, насильство у відношенні цих співробітників, зазіхання на їхнє життя, здоров'я та майно або погроза здійснення такого насильства і зазіхання, а також інші дії, що перешкоджають виконанню покладених на них обов'язків, спричиняють відповідальність відповідно до законодавства Республіки Білорусь.

Законодавство України також закріплює такі гарантії правового статусу посадових осіб Рахункової палати України. Так, відповідно до ч.2 ст.37 Закону України "Про Рахункову палату України": "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 винні особи несуть відповідальність, встановлену законодавством України" [3]. А відповідно до п.6.2 Положення будь-які дії щодо посадових осіб і працівників Рахункової палати, а також осіб, які виконують її доручення, з метою перешкодити виконанню ними

своїх обов'язків або домогтися ухвалення рішення, що суперечить чинному законодавству України і нормативно-правовим актам Верховної Ради Автономної Республіки Крим, тягнуть відповідальність за законами України, нормативно-правовими актами Верховної Ради Автономної Республіки Крим, прийнятими в межах її компетенції.

Так, наприклад, за умисне вбивство особи у зв'язку з виконанням цією особою службового обов'язку, а до цих осіб ми звичайно можемо віднести і посадових осіб Рахункової палати Верховної Ради АР Крим, п.8 ч.2 ст.115 Кримінального кодексу України передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк від десяти до п'ятнадцяти років або довічного позбавлення волі.

Таким чином, ми бачимо, що законодавство України більш чітко забезпечує захист прав посадових осіб Рахункової палати України, ніж законодавство Автономної Республіки Крим відповідний захист прав посадових осіб Рахункової палати Верховної Ради АР Крим. Тому до п.6.2 відповідного Положення слід додати норми про те, що за насильницькі дії, образу, а також розповсюдження неправдивої інформації щодо посадових осіб, винні особи також будуть нести відповідальність. Це буде дійсно ще однією надійною гарантією забезпечення прав посадових осіб Рахункової палати.

Крім того, посадовим особам органів контролю за виконанням бюджету гарантується професійна незалежність, а саме: обмеження підстав, за яких органи виконавчої та законодавчої влади можуть звільнити з посади керівників та посадових осіб контрольних органів. Така гарантія професійної незалежності, перш за все, передбачена Лімською декларацією керівних принципів контролю. Відповідно до ч.2 ст.6 Декларації незалежність членів вищого контрольного органу також повинна бути гарантована Конституцією [4]. Зокрема, процедура їхнього відкликання, що також повинна визначатися Конституцією, не повинна завдавати шкоди їхній незалежності.

Втілюючи ці гарантії в національне законодавство, законодавці Російської Федерації, наприклад, передбачають, що Голова Рахункової палати, заступник Голови Рахункової палати і аудитори Рахункової палати можуть бути достроково звільнені з посади рішенням тієї палати Федеральних Зборів Російської Федерації, що їх призначила, лише у випадках:

- а) порушення ними законодавства Російської Федерації або вчинення зловживань по службі, якщо за таке рішення проголосує не менш двох третин від загального числа відповідно депутатів (членів) Ради Федерації або депутатів Державної Думи;
- б) особистої заяви про відставку;
- в) визнання їх недієздатними рішенням суду, що вступили в законну силу;
- г) досягнення ними віку 65 років;
- д) формування палати Федеральних Зборів Російської Федерації нового скликання, при цьому рішення про дострокове припинення повноважень Голови Рахункової палати, заступника Голови Рахункової палати, аудиторів Рахункової палати може бути прийнято відповідною палатою Федеральних Зборів Російської Федерації нового скликання не раніше ніж через шість місяців після почат-

ку її роботи, якщо за таке рішення проголосує не менш двох третин від загального числа відповідно членів Ради Федерації або депутатів Державної Думи [5].

Посадові особи Рахункової палати України також мають такі гарантії професійної незалежності. Так, відповідно до ч.4 ст.37 Закону України "Про Рахункову палату", посадові особи палати можуть бути достроково звільнені з посади за поданням Голови Верховної Ради України у разі:

1) порушень ними законодавства України або порушення зловживань по службі – за рішенням Верховної Ради України;

2) особистої заяви про відставку;

3) тривалої хвороби, підтвердженої медичною установою, що перешкоджає їх діяльності на займаній посаді;

4) досягнення 65-річного віку. Рішення про звільнення з посади приймається більшістю голосів від конституційного складу Верховної Ради України. (ч.ч.4, 5 Закону України "Про Рахункову палату").

Законодавство Автономної Республіки Крим не передбачає таких гарантій професійної незалежності посадових осіб Рахункової палати. Тому в Положення доцільно було б внести доповнення і вказати, при яких саме обставинах можуть бути звільнені посадові особи Рахункової палати Верховної Ради АР Крим.

Гарантіями правового статусу посадових осіб державних органів контролю за виконанням бюджету є також їх матеріальне та соціальне забезпечення.

Щодо матеріального забезпечення слід зазначити, що за кордоном високий рівень оплати праці посадових осіб цих органів сприяє уникненню упередженості в їх роботі. Так, наприклад, близько третини бюджету Національного управління аудиту Великобританії - прямі відатки на оплату персоналу. В Туреччині оплата праці професійного персоналу Рахункової палати вдвічі перевищує зарплату адміністративного персоналу. В Австрії президент Рахункової палати у відношенні до посадових окладів прирівнюється до федеральних міністрів, віце-президентів та статт-секретарів. А відповідно до ч.ч.1, 2 ст.21 Закону Республіки Болгарія про Рахункову палату Голова Рахункової палати одержує місячну винагороду, базисний розмір якої складає 90 відсотків від суми, що належить голові Народних зборів. Члени Рахункової палати одержують місячну винагороду, базисний розмір якої складає 90 відсотків від винагороди голови Рахункової палати. Дуже докладно регулюються питання щодо матеріального забезпечення працівників Верховної Контрольної Палати законодавством Польщі. Так, наприклад, працівникам Верховної Контрольної Палати встановлюється надбавка за багаторічний виробничий стаж у розмірі, що складає після 5 років 5 % від основної місячної зарплати. При цьому надбавка збільшується на 1 % за кожний рік виробничого стажу аж до досягнення 20 % від основної місячної зарплати. Крім того, для працівників передбачаються ювілейні премії за багаторічний виробничий стаж, у розмірі: після 20 років роботи - 75 % від місячної зарплати; після 25 років роботи - 100 % від місячної зарплати; після 30 років роботи - 150 % від місячної зарплати; після 35

років роботи - 200 % від місячної зарплати; після 40 років роботи - 300 % від місячної зарплати; після 45 років роботи - 400 % від місячної зарплати. Ці та інші премії виплачуються з преміального фонду, що створюється в Верховній Контрольній Палаті і складає 8,5 % від фонду заробітної плати.

Таке ставлення щодо оплати праці посадовим особам державного органу контролю за виконанням бюджету в зарубіжних країнах дійсно сприяє їх незалежності, упередженості в роботі та виступає гарантом забезпечення їх діяльності.

Щодо оплати праці посадовим особам державного органу контролю за виконанням бюджету в Україні, то відповідно до ч.ч.2, 3 Закону України "Про Рахункову палату" посадові оклади працівників Рахункової палати встановлюються на 30 відсотків вище відповідних окладів державних службовців. Голові Рахункової палати, Першому заступнику і заступнику Голови, головним контролерам та Секретарю Рахункової палати встановлюються щомісячні персональні надбавки у розмірі 70 відсотків їх посадового окладу. Працівникам Рахункової палати також можуть бути встановлені надбавки. Так, згідно зі Звітом Рахункової палати за 2003 рік, у 2003 році 63-м працівникам, що складають 21 відсоток від усіх працюючих в палаті, встановлено більш високі надбавки за виконання особливо важливої роботи.

При цьому, оплата праці посадових осіб Рахункової палати, як і оплата праці державних службовців повинна забезпечувати достатні матеріальні умови для незалежного виконання службових обов'язків, сприяти укомплектуванню апарату компетентними і досвідченими кадрами, стимулювати їх сумлінну та ініціативну працю.

Оплата праці посадових осіб Рахункової палати Верховної Ради АР Крим здійснюється за рахунок коштів бюджету. Ця норма закріплюється в ч.3 п.6.3 Положення. Однак, для більш надійного забезпечення правового статусу посадових осіб палати в Положенні необхідно вказати, що скорочення бюджетних асигнувань палати не може бути підставою для зменшення посадових окладів, надбавок до них та інших виплат.

Посадовий оклад працівників палати встановлюється на 30 відсотків вище відповідних окладів державних службовців. Крім того, за особливий характер роботи голові Рахункової палати, його заступникам і секретареві Рахункової палати встановлюється надбавка в розмірі 90 % посадового окладу з урахуванням доплати за ранг державного службовця, за високі досягнення у праці у розмірі 50 % посадового окладу.

Крім того, оскільки на посадових осіб Рахункової палати України поширюється дія Закону України "Про державну службу", на них поширюються й норми щодо матеріального забезпечення державних службовців. Так, наприклад, посадовим особам і працівникам Рахункової палати України за сумлінну безперервну працю в державних органах, зразкове виконання трудових обов'язків державним службовцем може видаватися грошова винагорода в розмірі та порядку, що встановлюються Кабінетом Міністрів України. За особливі трудові заслуги вони

можуть представлятися до державних нагород та їм можуть присвоюватися почесні звання.

Посадовим особам і працівникам Рахункової палати України, як і державним службовцям, надається щорічна відпустка тривалістю 30 календарних днів. Державним службовцям, які мають стаж роботи в державних органах понад 10 років, надається додаткова оплачувана відпустка тривалістю до 15 календарних днів.

Зарубіжне законодавство деяких країн також передбачає такі гарантії. Так, згідно з ст.79 Закону про Верховну Контрольну Палату Польщі працівникові, що здійснює нагляд за ходом контрольних дій або їх виконуючий не менш 10 років у Верховній Контрольній Палаті, надається додаткова відпустка тривалістю 6 робочих днів, а після 20 років роботи - 12 робочих днів.

Зарубіжним законодавством передбачено також заходи соціального забезпечення посадових осіб та працівників державних органів контролю за виконанням бюджету. Так, в Російській Федерації на співробітників Рахункової палати поширюється порядок медичного, санаторно-курортного, побутового і транспортного обслуговування, установлений для працівників Апарату Уряду Російської Федерації. Медичне і побутове обслуговування Голови Рахункової палати, заступника Голови Рахункової палати й аудиторів Рахункової палати встановлюється на рівні обслуговування відповідних посадових осіб Уряду Російської Федерації. В Болгарії органи Рахункової палати страхуються в обов'язковому порядку від нещасних випадків за рахунок її бюджету. В Республіці Білорусь співробітники Комітету державного контролю також підлягають обов'язковому особистому страхуванню на випадок загибелі (смерті), поранення (контузії), каліцтва, захворювання, отриманих у зв'язку з виконанням службових обов'язків, за рахунок коштів республіканського бюджету, при відправленні в службові відрядження вони користуються правом бронювання й одержання позачергово місць у готелях і придбання проїзних документів на усі види транспорту.

В українському законодавстві також передбачено низку соціальних гарантій щодо забезпечення діяльності посадових осіб Рахункових палат. Так, згідно з ч.4 ст.39 Закону України "Про Рахункову палату", на працівників Рахункової палати поширюється відповідний порядок медичного, санаторно-курортного, побутового та транспортного обслуговування, встановлений для працівників апарату Верховної Ради України. Щодо практики втілення таких гарантій слід зазначити, що згідно зі Звітом Рахункової палати за 2003 рік, у 2003 році приділялася вели-

ка увага питанням медичного обслуговування та оздоровлення у санаторно-курортних і профілактичних закладах працівників палати. А у грудні 2003 року в приміщенні Рахункової палати було відкрито Пункт охорони здоров'я, який надає невідкладну медичну допомогу.

Щодо соціального забезпечення посадових осіб Рахункової палати Верховної Ради АР Крим слід зазначити, що відповідно до п.6.4 Положення "Порядок медичного та іншого обслуговування посадових осіб Рахункової палати встановлюється Президією Верховної Ради Автономної Республіки Крим" [6].

Таким чином, проаналізувавши гарантії правового статусу посадових осіб державних органів контролю за виконанням бюджету в Україні та за кордоном, можна зробити висновок, що практика закріплення гарантій правового статусу посадових осіб Рахункової палати України та Рахункової палати Верховної Ради АР Крим відповідає світовим нормам.

Перспективою подальших розвідок у даному напрямку є дослідження гарантій забезпечення діяльності державних органів контролю за виконанням бюджету на прикладі вітчизняної та зарубіжної практики.

ЛІТЕРАТУРА

1. Трещетенкова Н.Ю. Правовой статус счетных палат // Очерки конституционного права иностранных государств: Учебное и науч.-практ. пособие /Отв. ред. Д.А. Ковачев. -М.: Спарк, 1999. -С.236-248.
2. Савченко Л.А. Основні напрями удосконалення організаційної структури рахункових палат // Збірник наук. праць Академії ДПС України. -2000. -№ 2. -С.153-158.
3. Закон України "Про Рахункову палату" від 11.07.1996 р., № 315/96ВР // ВВР України. -1996. -№ 43. -Ст.212 (із змінами та доповненнями).
4. Лимская декларация руководящих принципов контроля. -URL: http://www.ach.gov.ru/agencies/priloi/010704_1.shtml. -23.04.2001.
5. Федеральный закон «О счетной палате Российской Федерации» от 11.01.1995 г., № 4-ФЗ // Российская газета. -14.01.1995.
6. Постанова Верховної Ради Автономної Республіки Крим "Положення про Рахункову палату Верховної Ради Автономної Республіки Крим" від 17.03.1999 р., № 393-2/99 (із змінами) // Збірник нормативно-правових актів АРК. -1999. -№ 3. -Ст.188.

Надійшла до редколегії 24.12.2004

ЗУБЕНКО А.В. ГАРАНТИИ ПРАВОВОГО СТАТУСА ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ КОНТРОЛЯ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ БЮДЖЕТА: ОТЕЧЕСТВЕННАЯ И ЗАРУБЕЖНАЯ ПРАКТИКА

Проведен анализ отечественной и зарубежной практики о гарантиях правового статуса должностных лиц государственных органов контроля за исполнением бюджета.

ZUBENKO A.V. GUARANTEE LEGAL STATUS OF OFFICIALS STATE PERSONS OF THE CONTROL EXECUTION OF THE BUDGET: DOMESTIC AND FOREIGN PRACTICE

The analysis to domestic and foreign practice concerning guarantees of a legal status officials of the state persons of the control execution of the budget is spent.