

України. 1993. №3. Ст.17. 2001. №42. Ст.212; 2002. №35. Ст.264; 2002. №43. Ст.314. 21. Рішення Конституційного Суду України від 27 жовтня 1999 р. № 9-рп/99 (справа про депутатську недоторканність) // Офіційний вісник України. 1999. 3 44. Ст.2193. 22. Рішення Конституційного Суду України від 10 квітня 2003 р. № 7-рп/2003 (справа про гарантії діяльності народного депутата України) // Офіційний вісник України. 2003. №17. Ст.789.

*Надійшла до редакції 24.10.06*

*Г. В. Зубенко*

## **ГЛАСНІСТЬ ЯК ОСНОВНИЙ ПРИНЦИП ДІЯЛЬНОСТІ КОНТРОЛЬНО-РАХУНКОВИХ ОРГАНІВ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**

Для сучасного права характерне використання механізму встановлення правових принципів як ключових, фундаментальних елементів системи регламентації тієї або іншої сфери або виду діяльності. Правові принципи формують основу організаційної і функціональної складової кожного з органів публічної влади, у тому числі і контрольно-рахункових органів.

Виходячи з суто словникового визначення цього терміна, принципи (лат. *principium* – підстава, основа) являють собою першооснови, керуючі ідеї, основні правила поведінки [1, с. 362], засади, на яких побудовано що-небудь [2, с. 828].

У діяльності контрольно-рахункових органів принципи можна визначити як сукупність вихідних базових положень, керівних ідей, на підставі яких вони функціонують. Серед таких принципів одним з найважливіших виступає принцип гласності.

На визначення принципу гласності як одного з основних принципів діяльності органів публічної влади взагалі та діяльності контрольно-рахункових органів зокрема, звертали увагу як зарубіжні, так й українські науковці. Так, І. К. Залюбовська, досліджуючи контрольну діяльність парламенту, серед основних принципів такої діяльності виділяє: законність, відповідальність контролюючого органу перед державою та підконтрольними об'єктами за об'єктивність контролю, професійність, неупередженість, об'єктивність, дієвість, гласність, систематичність, регулярність, допомогу підконтрольному об'єкту [3, с. 171–172]. Ю. Г. Барабаш до системи принципів контролю відносить: законність, демократизм, гуманізм, гласність, об'єктивність, політичну коректність, професійність, системність, плановість [4, с. 54–61].

Значна увага принципу гласності в функціонуванні контрольно-рахункових органів приділяється дослідниками їх конституційно-правового статусу. Так, С. О. Шохін до таких принципів відносить: організаційні принципи: колегіальність та одноособовість, системність, плановість та принципи діяльності: законність, об'єктивність, незалежність, гласність [5, с. 112–176]. Н. Д. Погосян, досліджуючи статус Рахункової палати Російської Федерації, серед принципів її діяльності зазначає принципи за-

конності, об'єктивності, незалежності та гласності [6, с. 170]. Таку ж думку підтримують С. В. Степашин, А. В. Коровников, Н. С. Столяров, К. В. Сурков та В. І. Шлейников [7, с. 120].

Принцип гласності отримав своє закріплення і в законодавстві щодо діяльності як загальнонаціональних, так і регіональних контрольно-рахункових органів багатьох країн. Наприклад, згідно з ч. 2 ст. 2 Закону Грузії «Про Палату контролю Грузії» вона здійснює контроль на основі принципів законності, об'єктивності, незалежності і гласності. Аналогічні принципи закріплені ст. 3 Закону «Про Рахункову палату Російської Федерації» щодо діяльності російського державного контрольного органу. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про Рахункову палату», вона виконує свої обов'язки на основі дотримання принципів законності, плановості, об'єктивності, незалежності і гласності.

На відміну від законодавства більшості зарубіжних країн, Положення про Рахункову палату Верховної Ради Автономної Республіки Крим не містить спеціальної окремої статті (пункту), в якій було б визначено принципи організації і функціонування республіканського рахункового органу взагалі та принцип гласності зокрема, що, на нашу думку, є досить суттєвою прогалиною, що потребує усунення, оскільки встановлення його на нормативному рівні є надійною гарантією його дотримання.

Крім цього, ефективність діяльності контрольно-рахункових органів щодо контролю за виконанням бюджету багато в чому залежить від гласності його роботи.

Тому метою нашого дослідження є аналіз принципу гласності як одного з основних принципів діяльності контрольно-рахункових органів в Україні та зарубіжних країнах.

При цьому гласність означає відкритість діяльності цих інституцій, доступність періодичної інформації про результати їх роботи. Принцип гласності – один з показників демократичності інституту контрольно-рахункових органів. Їх робота не може носити закритий характер, а повинна висвітлюватися в засобах масової інформації, відкрито обговорюватися громадськістю. Саме принцип гласності дає змогу суспільству знати, яким чином витрачаються бюджетні кошти.

Механізм реалізації принципу гласності зазвичай закріплюється в законодавстві щодо діяльності контрольно-рахункових органів. Так, наприклад, Рахункова палата Російської Федерації відповідно до ч. 1 ст. 33 Федерального Закону «Про Рахункову палату Російської Федерації», регулярно надає інформацію про свою діяльність засобом масової інформації. Обов'язок регулярно надавати інформацію про свою діяльність передбачений й регіональним законодавством щодо контрольно-рахункових органів суб'єктів Російської Федерації, наприклад, Контрольно-рахункової палати Му-

рманської області (ч. 1 ст. 30 Закону Мурманської області «Про Контрольно-рахункову палату Мурманської області), контрольно-рахункової палати Республіки Башкортостан (ч. 1 ст. 28 Закону Республіки Башкортостан «Про контрольно-рахункову палату Республіки Башкортостан) та ін. Рахункова палата України, згідно зі ст. 40 Закону України «Про Рахункову палату», регулярно публікує інформацію про свою діяльність у засобах масової інформації. Але на відміну від законодавства Російської Федерації та України в Положенні про Рахункову палату Верховної Ради Автономної Республіки Крим за контрольно-рахунковим органом автономії не закріплено обов'язок публікувати інформацію про результати своєї діяльності, що, на нашу думку, є суттєвою прогалиною, яка потребує усунення.

Основними формами забезпечення гласності в діяльності контрольно-рахункових органів є:

- подання парламентові щорічного звіту про роботу контрольно-рахункового органу та його опублікування;
- надання інформації щодо результатів контрольних заходів, проведених контрольно-рахунковим органом, іншим органам влади, підприємствам, установам, організаціям;
- підготовка та направлення висновків та письмових відповідей за зверненнями органів державної влади;
- направлення приписів, подань та ін. за результатами проведення контрольних, експертно-аналітичних та інших заходів;
- направлення матеріалів за результатами контрольних заходів до правоохоронних органів;
- публікація матеріалів (інформаційних звернень, звітів та ін.) за результатами контрольних заходів та інших відомостей про діяльність контрольно-рахункових органів;
- проведення прес-конференцій за підсумками роботи;
- направлення від імені контрольно-рахункових органів для опублікування в засобах масової інформації прес-релізів, інформаційних звернень та інших матеріалів;
- публічні виступи, статті, інтерв'ю керівництва та фахівців контрольно-рахункових органів;
- публікація матеріалів про діяльність контрольно-рахункових органів в інформаційних виданнях міжнародних організацій органів фінансового контролю (INTOSAI, EUROSAI, EURORAI), друкованих виданнях рахункових палат інших країн;
- системне розміщення інформаційного продукту в мережі інтернет з оприлюдненням матеріалів на власних WEB-сайтах.

Найбільш детально інформацію про діяльність контрольно-рахункових органів можна отримати з щорічного звіту, який вони складають та оприлюднюють згідно з законодавством. Складання такого звіту, як один з шляхів реалізації принципу гласності в дія-

льності контрольно-рахункових органів, передбачено також Лімською декларацією керівних принципів контролю. Щорічний звіт, згідно з декларацією, має відображати всю діяльність вищого контрольного органу, містити факти, об'єктивну і чітку їх оцінку та повинен обмежуватися аналізом найбільш значних результатів роботи. Мова звіту повинна бути точною і загальнодоступною. Належну увагу в звіті слід приділити викладанню думки організації, що перевіряється, щодо висновків вищого контрольного органу за результатами перевірки.

Річні звіти контрольно-рахункових органів більшості зарубіжних країн зазвичай містять аналіз плану і структури заходів, що проводилися, здійснених і проведених фінансових перевірок і їх економічного ефекту, а також оцінку діяльності контрольно-рахункового органу і її відносин із громадянами та засобами масової інформації. Так, наприклад, щорічний звіт Генерального ревізора Канади містить в собі усі питання, які за своєю значущістю вимагають їх розгляду парламентом. Він видається у вигляді книги з фотографіями та ілюстраціями обсягом близько 700 сторінок та подається в парламент, розсилається в усі міністерства та відомства, які зацікавлені в ознайомленні з ним, та у засоби масової інформації [8, с. 55].

Щорічний звіт Рахункової палати України містить відомості щодо: результатів виконання доручень Верховної Ради України; результатів проведених перевірок, ревізій та обслідувань; витрат на цю діяльність (ст. 35 Закону України «Про Рахункову палату»).

Складання та опублікування щорічного звіту, як один із засобів забезпечення принципу гласності діяльності, – обов'язок не тільки загальнонаціональних, але й регіональних контрольно-рахункових органів.

Рахункова палата Верховної Ради Автономної Республіки Крим також складає щорічний звіт, який щорічно не пізніше 1 серпня подається Верховній Раді Автономної Республіки Крим. Він містить інформацію про результати виконання доручень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, проведених перевірок, ревізій та обстежень, а також про витрати, пов'язані з діяльністю Рахункової палати. Щорічний звіт Рахункової палати відповідно до п. 6.1. публікується в газеті «Кримські відомості».

Крім щорічного звіту, Рахункова палата автономії надає інформацію щодо результатів контрольних заходів, проведених нею іншим органам виконавчої влади, Фонду майна Автономної Республіки Крим, підприємствам, установам, організаціям, заснованим на майні Автономної Республіки Крим, Рахунковій палаті України; готує та направляє висновки та письмові відповіді за зверненнями органів державної влади України, Верховної Ради Автономної республіки Крим, її Президії, Голови Верховної Ради

Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим та її Голови; направляє приписи та матеріали за результатами проведення контрольних, експертно-аналітичних та інших заходів; направляє матеріали за результатами контрольних заходів до правоохоронних органів.

Важливу роль у реалізації принципу гласності роботи контрольно-рахункових органів як в зарубіжних країнах, так і в Україні відіграє публікація в засобах масової інформації їх звернень та звітів, проведення ними різноманітних прес-конференцій, семінарів з актуальних питань здійснення бюджетного контролю, ознайомлення громадськості з досвідом своєї роботи шляхом розміщення інформаційного продукту в мережі Інтернет з оприлюдненням матеріалів на власних WEB-сайтах та WEB-сайтах різноманітних газет та журналів.

Так, наприклад, досить докладно висвітлюється робота контрольно-рахункових органів в Російській Федерації. По-перше, Рахункова Палата Російської Федерації та більшість контрольно-рахункових органів суб'єктів Російської Федерації мають постійно діючі сайти, на яких надаються матеріали щодо історії становлення, складу і структури, результатів діяльності цих інституцій; по-друге, вони видають щомісячні або щоквартальні бюлетені, в яких публікуються найбільш цікаві результати перевірок; по-третє, контрольно-рахункові органи Російської Федерації публікують інформацію про свою діяльність власними силами, вони надають інформацію щодо своєї діяльності в інші інформаційні засоби, зокрема газети та журнали, що надає можливість працівникам контрольно-рахункових органів, представникам інших фінансових інституцій, вченим ознайомити громадськість з ситуацією в фінансовій та бюджетній сфері (наприклад, журнал «Финансовый контроль», Северная правда», «Мурманский вестник» та ін).

Звіти Вищої контрольної палати Польщі та інша інформація щодо її контрольної діяльності публікується в офіційному віснику «Монітор Польські».

Діяльність Рахункової палати України висвітлюється на власному сайті, інтерв'ю Голови та працівників Рахункової палати публікуються в багатьох періодичних виданнях засобів масової інформації України (зокрема, журнали «Фінанси України», газетах «Голос України», «Урядовий кур'єр», «Економічні відомості» та ін.).

Реалізуючи принцип гласності, Рахункова палата Верховної Ради Автономної Республіки Крим, окрім щорічного звіту, публікує матеріали щодо своєї діяльності в інформаційних виданнях Автономної Республіки Крим, зокрема газеті Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Кримські відомості», засобах масової інформації України та зарубіжних країн («Кримська правда», «Севасто-

польська газета», «Новий регіон» та ін.). Голова Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим регулярно проводить прес-конференції, на яких громадськість інформується про найбільш важливі перевірки, що здійснювались контрольно-рахунковим органом автономії.

Ще однією з форм реалізації принципу гласності Рахунковою палатою Верховної Ради Автономної Республіки Крим є розміщення інформаційного продукту в мережі Інтернет з оприлюдненням матеріалів на WEB-сайті Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Зокрема, на цьому сайті розміщується звіти щодо діяльності Рахункової палати протягом року, інформація щодо засідань Колегії Рахункової палати та ін. Однак, на нашу думку, для належної реалізації принципу гласності розміщення інформації про діяльність Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим лише на WEB-сайтах республіканського парламенту та у засобах масової інформації недостатнє. Рахункова палата Верховної Ради Автономної Республіки Крим повинна мати власний WEB-сайт, на якому б вона могла розміщувати більш докладну інформацію про свою діяльність.

Проте, слід зазначити, що абсолютна гласність у роботі контрольно-рахункових органів України, як і контрольно-рахункових органів інших країн, неможлива. Зокрема, вона повинна обмежуватися дотриманням професійної таємниці та не розголошувати конфіденційну інформацію. Так, наприклад, працівники Палати контролю Грузії несуть відповідальність за правильність результатів ревізій і перевірок, а також за розголошення державної і комерційної таємниці об'єктів, що перевіряються (ст. 72 Закону Грузії «Про Палату контролю Грузії», працівники Вищої контрольної палати Республіки Польща зобов'язані зберігати в таємниці інформацію, що стала їм відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків (ч. 1 ст. 73 Закону Республіки Польща «Про Вищу контрольну палату Республіки Польща»). Посадові особи апарату Рахункової палати України та особи, які залучаються нею до роботи, у процесі здійснення своїх функцій і повноважень, за порушення законодавства про державну та іншу таємницю, розголошення державної та іншої таємниці, яка охороняється законом, а також за недостовірність результатів проведених ними перевірок і ревізій, що подаються до державних органів або оприлюднюються, несуть відповідальність згідно із законодавством України (ст. 14 Закону України «Про Рахункову палату»). Посадові особи Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим також не мають права оприлюднювати результати перевірок, ревізій, обстежень до того, поки акт перевірки, ревізії чи обстеження не буде затверджено у порядку, встановленому Регламентом Рахунко-

вої палати (п. 5.12. Положення про Рахункову палату Верховної Ради Автономної Республіки Крим).

Таким чином, проаналізувавши принцип гласності в діяльності контрольно-рахункових органів в Україні та зарубіжних країнах, можна зробити висновок, що закріплення цього принципу в законодавстві України та нормативно-правових актах Автономної Республіки Крим і практика його реалізації відповідає світової практиці. Однак, закріплення принципу гласності щодо діяльності Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим у такому вигляді, як воно реалізується в Положенні про Рахункову палату Верховної Ради Автономної Республіки Крим, має бути вдосконалено. По-перше, оскільки в Положенні про Рахункову палату Верховної Ради Автономної Республіки Крим не міститься окремого пункту, в якому було б чітко визначено перелік принципів функціонування контрольно-рахункового органу автономії, необхідно серед інших принципів її діяльності закріпити і принцип гласності. По-друге, в Положенні слід закріпити обов'язок Рахункової палати публікувати інформацію про результати її діяльності.

Перспективою подальших розвідок у даному напрямку є дослідження інших принципів організації і діяльності контрольно-рахункових органів на прикладі вітчизняної та зарубіжної практики.

**Список літератури:** 1. Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. 6-е изд., перераб. и доп. М., 1991. 2. Толковый словарь русского языка / Под ред. Д.Н. Ушакова. Том III. М., 2000. 3. Залюбовська І. К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері державного управління: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2002. 4. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект). Монографія. Х., 2004. 5. Шохин С.О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации. М., 1999. 6. Погосян Н.Д. Счетная палата Российской Федерации (конституционно-правовой статус) // Дис. д-ра юрид. наук. М., 1998. 7. Контрольно-счетные органы Российской Федерации (в вопросах и ответах) / Коровников А.В., Столяров Н.С., Сурков К.В. та Шлейников В.И. Под общ. ред. С.В. Степашина. М., 2001. 8. Коблин Г., Шелюгто Ф. Высшие контрольные органы Канады // Контроллинг. 1991. № 4.

*Надійшла до редколегії 08.11.06*

*Р. М. Тучак*

## **ПИТАННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ**

Першочергові завдання щодо виявлення, припинення та запобігання корупційним проявам покладаються на центральні органи виконавчої влади і правоохоронні органи. Так, у державних річних планах заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією, їх виконавцями визначаються 17 міністерств та відомств, а у Комплексній програмі профілактики злочинності на 2001–2005 роки – 20.

Жоден із заходів, зазначених у планах та програмах, не передбачає його виконання одним із суб'єктів боротьби з корупцією,