

УДК 336.148

В. В. Пацкан*здобувач кафедри адміністративного, фінансового, інформаційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»***ПРИНЦИП ГЛАСНОСТІ У РОБОТІ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ**

Постановка проблеми. У процесі розвитку України, як правової і демократичної держави, євроінтеграції України, розвитку Рахункової палати як вищого органу аудиту України, запобігання та протидії корупції в Україні, адміністративної реформи, важливого значення набуває дослідження проблематики принципу гласності у роботі Рахункової палати.

Дослідження проблематики принципу гласності у роботі Рахункової палати має важливе практичне значення для подальшого вдосконалення адміністративного законодавства України, а також для вдосконалення правозастосовної практики у цій сфері. Внаслідок цього дослідження проблематики принципу гласності у роботі Рахункової палати є важливим для розвитку науки адміністративного права.

Метою статті є охарактеризувати проблематику принципу гласності у роботі Рахункової палати.

Завданнями даної статті є: сформулювати визначення поняття «принципу гласності у роботі Рахункової палати», охарактеризувати принцип гласності у роботі Рахункової палати.

Стан дослідження. Проблематика принципу гласності у роботі Рахункової палати, є актуальною, а окремі її аспекти були предметом дослідження окремих сучасних науковців, зокрема: В. Авер'янова, О. Койчевої, О. Ніконової, Н. Обушної, С. Стеценка.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні головним завданням державної правової політики є нормативно-правове забезпечення реформ. Основними принципами правової політики, на основі яких вона повинна розроблятися та здійснюватися, є: пріоритетність прав людини як найвищої соціальної цінності; соціальна зумовленість; справедливість; легітимність та демократичний характер; відповідність основним положенням законодавства Європейського Союзу та міжнародного права; гласність; наукова обґрунтованість; стійкість і прогнозованість [1, с. 179].

Згідно ст. 98 Конституції України [2] контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата. Аналіз статусу та повноважень Рахункової палати України свідчить, що вона є провідним органом державного фінансового контролю в Україні, який відповідає міжнародним стандартам, що є важливим, враховуючи курс на євроінтеграцію

[3, с. 157]. Отже, Рахункова палата є вищим органом аудиту в Україні.

Згідно ст. 4 Закону України «Про Рахункову палату» [4] повноваження, покладені на Рахункову палату Конституцією України, здійснюються через провадження заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

Рахункова палата України, як орган парламентського контролю, згідно із конституційно затвердженими повноваженнями, здійснює зовнішній контроль державних коштів [5].

У процесі своєї практичної діяльності щодо здійснення своїх повноважень Рахункова палата, її члени та посадові особи, використовують різні правові принципи в роботі. З-поміж цих принципів важливе значення має принцип гласності у роботі Рахункової палати.

Верховенство права та законність у діяльності суб'єктів публічно-владних повноважень передбачає також і реалізацію принципу гласності адміністративної діяльності як загального принципу реалізації компетенції будь-якого державного органу чи відповідної посадової особи. Реалізація цього принципу означає насамперед те, що будь-які адміністративні дії або рішення (за винятком випадків секретності, якщо це прямо передбачено в законодавстві) повинні бути доступні не лише для осіб, яких ці рішення й дії стосуються, а й для широкого кола громадськості. Із принципом гласності тісно пов'язаний і принцип відкритості адміністративної діяльності, яка повинна здійснюватися не лише відповідно до наданих повноважень, а й відповідно до стандартів відкритості, які передбачені в національному законодавстві та в міжнародно-правових актах [1, с. 265].

В. Колпаков розглядає принцип гласності в контексті адміністративного процесу, зокрема, він наголошує, що принцип гласності передбачає: а) можливість для учасників процесу безпосередньо знайомитися з усіма матеріалами по справі та б) відкритий розгляд справи. Вимога про відкритий розгляд справи означає, що відповідний орган або посадова особа зобов'язані своєчасно повідомити учасникам про місце і час розгляду справи. Суб'єкт розгляду і прийняття рішення по справі не має права відмовити заінтересованим особам у їх проханні бути присутніми на розгляді конкретних справ про адміністративні правопорушення [6, с. 397].

С. Стеценко зазначає, що гласність – вільний доступ громадян до інформації про діяльність органів

державного управління. Реалізація на практиці вказаного принципу державного управління означає реальну можливість громадян знати про те, яким чином у державі готуються та приймаються управлінські рішення. Проявами принципу гласності є:

- а) відкритість і прозорість державних органів (посадових осіб) у здійсненні їхніх повноважень;
- б) суттєва роль засобів масової інформації в оприлюдненні державних управлінських рішень;
- в) кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена (ст. 50 Конституції України) [7, с. 53-54].

Ю.Тодика з приводу визначення суті принципу гласності зазначає, що всі наведені прояви гласності так чи інакше покликані сприяти налагодженню та підтриманню безперешкодного руху інформаційних потоків в межах політико-правової системи. Це спільне і визначає сутність гласності. Виходячи з даного твердження, принцип гласності можна сформулювати як основоположну політико-правову ідею, що полягає у визнанні необхідності і вимозі обов'язкового дотримання безперешкодного руху інформаційних потоків у межах політико-правової системи [8, с. 56].

Отже, принцип гласності у роботі Рахункової палати – полягає у забезпеченні вільного та безперешкодного доступу громадян, органів публічної влади, інститутів громадянського суспільства, до інформації про діяльність Рахункової палати, її членів та посадових осіб.

Згідно ст. 37 Закону України «Про Рахункову палату» Рахункова палата взаємодіє з Верховною Радою України та її органами в порядку, визначеному цим Законом, Регламентом Верховної Ради України [9] та іншими законами, що передбачає, зокрема:

- інформування Верховної Ради України та її органів про результати здійснення Рахунковою палатою заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту);
- подання і представлення Верховній Раді України щорічного звіту про результати діяльності Рахункової палати;
- заслуховування Верховною Радою України та її органами доповідей та інформацій (повідомлень) членів Рахункової палати щодо здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

Відповідно до п. 48.1. Регламенту Рахункової палати [10] з метою забезпечення відкритості, публічності і доступності результатів роботи Рахункової палати для інших державних органів, громадськості, засобів масової інформації Рахункова палата регулярно оприлюднює інформацію про свою діяльність. Вимоги до змісту, порядку та

строків оприлюднення інформації про діяльність Рахункової палати визначаються Порядком оприлюднення інформації про діяльність Рахункової палати, що затверджується рішенням Рахункової палати. Рахункова палата забезпечує оприлюднення результатів своєї діяльності шляхом:

1. Розміщення на своєму офіційному веб-сайті у формі відкритих даних відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» [11]:

- Регламенту Рахункової палати;
- планів роботи Рахункової палати;
- щорічного звіту про діяльність Рахункової палати;
- інформаційних повідомлень про діяльність Рахункової палати;
- звітів про здійснені заходи державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту);
- висновків щодо проекту закону про Державний бюджет України, щоквартальних висновків про стан виконання Державного бюджету України, висновків до річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України;
- звітів про результати зовнішнього аудиту Рахункової палати та зовнішнього оцінювання її діяльності;
- рішень Рахункової палати;
- інформаційних повідомлень про виконання рішень Рахункової палати об'єктами контролю;
- інформаційних бюлетенів;
- інформації про бюджет за бюджетними програмами, затвердженими Рахунковою палатою, та показниками, бюджетні призначення щодо яких визначені законом про Державний бюджет України;

– паспортів бюджетних програм на поточний бюджетний період (включаючи зміни до паспортів бюджетних програм) та звітів про виконання паспортів бюджетних програм за звітний бюджетний період;

– інших матеріалів, які стосуються результатів діяльності Рахункової палати.

2. Проведення прес-конференцій за підсумками роботи Рахункової палати за квартал, півріччя, рік, а також у зв'язку з завершенням окремих заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту). Прес-конференцію проводить Голова Рахункової палати та/або за дорученням Голови Рахункової палати член Рахункової палати, відповідальний за здійснення відповідного заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

3. Проведення брифінгів щодо найважливіших проблем діяльності Рахункової палати, які проводяться в тому ж порядку, що і прес-конференції, в тому числі брифінгів у Верховній Раді України в установленому порядку.

4. Направлення від імені Рахункової палати прес-релізів, інформаційних повідомлень, текстів

статей та інших матеріалів для опублікування в засобах масової інформації. Зазначені матеріали направляються на адресу засобів масової інформації із супровідним листом, за підписом Голови Рахункової палати та погодженням з членом Рахункової палати, відповідальним за здійснення відповідного заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

5. Публікування матеріалів про діяльність Рахункової палати в інформаційних виданнях INTOSAI, EUROSAI, а також в друкованих чи інтернет-виданнях вищих органів фінансового контролю зарубіжних країн у порядку встановленому цими органами та виданнями.

6. Інформування про результати здійснених заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) органів державної влади, правоохоронних органів, інших державних органів.

7. Надання відповідей на запити на інформацію відповідно до Порядку складання, подання запитів на інформацію та надання відповідей на них, що є додатком до цього Регламенту.

Голова Рахункової палати інформує громадськість через засоби масової інформації про діяльність Рахункової палати.

Відповідно до п. 41.1. Регламенту Рахункової палати Рахункова палата регулярно інформує Верховну Раду України про результати здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), включаючи факти порушень бюджетного законодавства. Інформування Верховної Ради України здійснюється протягом 15 робочих днів з моменту затвердження Рахунковою палатою звіту та/або висновків, складених за результатами здійснення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), шляхом направлення листа, за підписом Голови Рахункової палати, додатками до якого є копія рішення Рахункової палати, копія затвердженого звіту та інші матеріали (за необхідності).

Важливе значення у вищезгаданому контексті має також щорічний звіт про діяльність Рахункової палати. Рахункова палата щороку готує та не пізніше 1 травня року, наступного за звітним, подає Верховній Раді України щорічний звіт про свою діяльність. Структурний підрозділ, відповідальний за питання аналітики, методології та контролю якості, на підставі матеріалів щодо здійснених заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), наданих департаментами та іншими структурними підрозділами з питань діяльності Рахункової палати, підготовлених за окремим розпорядженням Голови Рахункової палати, готує проект щорічного звіту про діяльність Рахункової палати і подає на розгляд Голові Рахункової палати. Голова Рахункової палати вносить звіт на засідання Рахункової палати. Звіт після розгляду доопрацьовується з ура-

хуванням висловлених зауважень та пропозицій. Затверджений на засіданні і підписаний Головою Рахункової палати звіт про діяльність Рахункової палати подається до Верховної Ради України.

Пропозиції Рахункової палати за результатами заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) було враховано Верховною Радою України у прийнятих у 2017 році 9 законах, а також при підготовці 8 законопроектів. Окремі рекомендації Рахункової палати, зроблені за результатами проведених заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), знайшли відображення у 17 постановах і 13 розпорядженнях Кабінету Міністрів України, спрямованих на удосконалення державної фінансової та бюджетної політики, поліпшення якості життя населення. До Національної поліції України та її територіальних органів у 2017 році Рахунковою палатою для вжиття заходів реагування надіслано 14 матеріалів, до Служби безпеки України – 4 матеріали [12].

Нижче розглянемо порядок підготовки та оприлюднення результатів заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) Рахункової палати

У процесі підготовки матеріалів за результатами здійснених заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) до засідання Рахункової палати член Рахункової палати, відповідальний за певний контрольний захід, подає пропозиції щодо форми оприлюднення результатів контрольного заходу з огляду на характер та особливості допущених порушень, актуальність питань та їх соціальний резонанс. Підготовка та оприлюднення результатів заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) Рахункової палати регламентується відповідним порядком, що затверджується рішенням Рахункової палати.

Зміст, обсяг, форма і терміни офіційного оприлюднення результатів заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) (повний обсяг звіту та рішення чи тільки рішення, доцільність підготовки інформаційного бюлетеня, відомості про результати здійсненого контрольного заходу для органів державної влади, інших державних органів тощо) визначаються на засіданні Рахункової палати, про що приймається відповідне рішення.

Відповідно до прийнятого рішення Рахункової палати контрольна група, що здійснювала заходи державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), готує документи та після їх редакційного опрацювання, підписання членом Рахункової палати, відповідальним за проведення контрольного заходу, передає, включаючи прошнурований, пронумерований та завізований на кожній сторінці звіт, до структурного підрозділу, відповідального за організаційне забезпечення засідань Рахункової палати, який подає документи на підпис Голо-

ві Рахункової палати. Голова Рахункової палати протягом 5 робочих днів після здійснення контролю якості підписує подані документи або в разі їх невідповідності прийнятому на засіданні рішення Рахункової палати, повертає відповідальному члену Рахункової палати на доопрацювання.

Повідомлення про розгляд на засіданні Рахункової палати результатів заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) містить інформацію про дату розгляду на засіданні результатів контрольного заходу та рішення Рахункової палати з дослідженого питання. Інформаційне повідомлення містить гіперпосилання на рішення Рахункової палати, звіт або висновки за результатами контрольного заходу за умови його розміщення на веб-сайті Рахункової палати та реагування на рішення Рахункової палати об'єктом контролю.

Повідомлення готується структурним підрозділом, відповідальним за організаційне забезпечення засідань Рахункової палати, та після візування членом Рахункової палати, відповідальним за здійснення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудит), і керівником контрольної групи передається структурному підрозділу, відповідальному за питання інформаційних ресурсів та технологій, для розміщення на веб-сайті Рахункової палати.

Звіт за результатами заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) – затверджений рішенням Рахункової палати документ, складений за результатами здійсненого контрольного заходу, складовими частинами якого є акт (у разі наявності), висновки та рекомендації (пропозиції). Вимоги щодо змісту звіту, порядок його складання, обговорення та розгляду визначаються Законом, цим Регламентом, стандартами, методичними рекомендаціями, вказівками та іншими нормативними документами Рахункової палати, які встановлюють єдині вимоги до оформлення результатів заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), а також до якості заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), що проводяться Рахунковою палатою.

У разі прийняття рішення Рахункової палати про оприлюднення звіту та/або рішення Рахункової палати за результатами здійсненого заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) керівник контрольної групи, відповідальний за здійснення контрольного заходу, забезпечує доопрацювання протягом 5 робочих днів (за рішенням Рахункової палати строк може бути подовжено до 7 робочих днів) повного пакета документів, відповідно до прийнятого рішення Рахункової палати. Після цього пакет документів передається посадовій особі Рахункової палати, відповідальній за редагування, яка протягом 3 ро-

бочих днів забезпечує редагування та візування наданих документів. Відредаговані та завізовані документи передаються одночасно таким структурним підрозділам Рахункової палати:

- підрозділу, відповідальному за питання правового забезпечення – для надання протягом 2 робочих днів відповідного висновку щодо дотримання вимог законів України «Про інформацію», «Про захист персональних даних», «Про доступ до публічної інформації» у частині інформації з обмеженим доступом;

- підрозділу, відповідальному за питання аналітики, методології та контролю якості – для надання протягом 2 робочих днів висновку щодо регламентних норм в частині складання та оформлення звіту.

Після доопрацювання керівник контрольної групи надає завізований пакет документів структурному підрозділу, відповідальному за організаційне забезпечення засідань Рахункової палати. Цей структурний підрозділ передає пакет документів на підписання Голові Рахункової палати, який протягом 5 робочих днів після здійснення контролю якості підписує подані документи або в разі їх невідповідності прийнятому на засіданні рішення Рахункової палати, повертає відповідальному члену Рахункової палати на доопрацювання або ініціює направлення звіту на повторний розгляд на засіданні Рахункової палати. Після підписання звіт та рішення Рахункової палати передаються структурному підрозділу, відповідальному за питання інформаційних ресурсів та технологій, для подальшого їх розміщення на веб-сайті Рахункової палати.

Висновки щодо проекту закону про Державний бюджет України та щоквартальні висновки про стан виконання Державного бюджету України, висновки щодо річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України – затверджений рішенням Рахункової палати документ, складений за результатами здійсненого заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту). Оприлюднення зазначених документів здійснюється у порядку, передбаченому для оприлюднення звіту за результатами заходу державного зовнішнього фінансового контролю.

Отже, поняття «принцип гласності у роботі Рахункової палати» можна визначити як принцип права, суть якого полягає у забезпеченні вільного та безперешкодного доступу громадян, органів публічної влади, інститутів громадянського суспільства, до інформації про діяльність Рахункової палати, її членів та посадових осіб.

З метою ефективної роботи Рахункової палати як вищого органу аудиту України, забезпечення високого рівня довіри з боку суспільства, інших органів державної влади, міжнародного співтовариства, вищих органів аудиту окремих зарубіжних

країн, важливим є забезпечення принципу гласності у роботі Рахункової палати, що є важливою гарантією для належного здійснення публічного контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням, а також забезпечення прозорості роботи Рахункової палати та доброчесності її членів та посадових осіб.

Існують перспективи подальших наукових досліджень у даному напрямку, зокрема, щодо: порівняльно-правового аналізу принципу гласності у роботі Рахункової палати та вищих органів аудиту країн-членів ЄС; принципів роботи Рахункової палати; адміністративно-правового статусу Рахункової палати.

Отже, у даній статті охарактеризовано проблематику принципу гласності у роботі Рахункової палати.

Література

1. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч. У 2 т. Т. 2. Особлива частина. Відп. ред. В.Б. Авер'янов. К. Юридична думка, 2009. 600 с.
2. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Койчева О. С. Конституційний статус рахункової палати України в системі органів державного фінансового контролю. *Право і суспільство*. 2014. № 6.1. С. 151-158.
4. Про Рахункову палату: Закон України від 2 липня 2015 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 36. Ст. 360.
5. Табенська Ю.В. Делеговані контрольні повноваження Рахункової палати України. URL: http://sophus.at.ua/publ/2015_06_4_5_kam_podils/sekcija_section_3_2015_06_4_5/delegovani_kontrolni_povnovazhennja_rakhunkovoji_palati_ukrajini/99-1-0-1470.
6. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія. К.: Юрінком Інтер, 2004. 528 с.
7. Стеценко С.Г. Адміністративне право України. Навчальний посібник. К. Атіка, 2007. 624 с.
8. Тодика Ю. Серьогін В. Конституційний принцип гласності: поняття та сутність. *Вісник Академії правових наук України*. 1998. № 1(12). С. 50-58.
9. Регламент Верховної Ради України: затверджений Законом України від 10 лютого 2010 року.

Відомості Верховної Ради України. 2010. №№ 14-15, 16-17. Ст. 133.

10. Регламент Рахункової палати, затверджений рішенням Рахункової палати від 28.08.2018 № 22-7. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/About/RegulatoryDoc/arp_1_new.pdf.

11. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.

12. Звіт Рахункової палати за 2017 рік, затверджений Рішенням Рахункової палати від 22.03.2018 № 7-2. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/Zvit_RP_2017.pdf.

Анотація

Пацкан В. В. Принцип гласності у роботі Рахункової палати. – Стаття.

Статтю присвячено проблематиці принципу гласності у роботі Рахункової палати. Сформульовано визначення поняття «принцип гласності у роботі Рахункової палати». Охарактеризовано принцип гласності у роботі Рахункової палати.

Ключові слова: Рахункова палата, вищий орган аудиту, державна влада, аудит, гласність, фінансовий контроль, адміністративна реформа.

Аннотация

Пацкан В. В. Принцип гласности в работе Счётной палаты. – Статья.

Статья посвящена проблематике принципа гласности в работе Счётной палаты. Сформулировано определение понятия «принцип гласности в работе Счётной палаты». Охарактеризован принцип гласности в работе Счётной палаты.

Ключевые слова: Счётная палата, высший орган аудита, государственная власть, аудит, гласность, финансовый контроль, административная реформа.

Summary

Patskan V. V. Principle of publicity in the work of the Accounting Chamber. – Article.

The article is devoted to the problems of the principle of publicity in the work of the Accounting Chamber. The definition of the concept of publicity in the work of the Accounting Chamber is formulated. The principle of publicity in the work of the Accounting Chamber is characterised.

Key words: Accounting Chamber, Supreme Audit Institution, the state government, audit, publicity, financial control, administrative reform.