

## ОСНОВНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНТРОЛЬНИХ ФУНКЦІЙ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ У ФІНАНСОВІЙ СФЕРІ В УКРАЇНІ

### MAIN PRINCIPLES OF IMPLEMENTING THE CONTROL FUNCTIONS OF THE ACCOUNTING CHAMBER IN FINANCIAL SPHERE OF UKRAINE

У статті досліджено роль та повноваження вищого аудиторського органу країни – Рахункової палати України. Однією з найбільш важливих умов ефективної діяльності держави, органів, що її уособлюють, є реалізація усього комплексу контрольних функцій, які взаємопов'язані між собою і становлять єдину цілісну систему. Держава для ефективного функціонування повинна виконувати кілька головних функцій. Це, зокрема, наповнення бюджету, а також своєчасний та повноцінний контроль за витрачанням бюджетних коштів.

Реформи, що проводяться останнім часом в Україні, свідчать про намагання впорядкувати взаємовідносини між гілками державної влади. Саме для цього необхідно розробити механізми державного регулювання та контролю у фінансовій сфері в Україні. Останнім часом в науці державного управління велика увага приділяється діяльності Верховної Ради України, активно досліджується законодавча робота парламенту, статус народних депутатів України, взаємодія гілок державної влади. Водночас ціла низка питань, що стосуються контрольних повноважень Верховної Ради України, залишається дискусійною. Діяльність держави щодо реалізації своїх функцій зумовлює необхідність створення відповідної системи контролюючих органів.

Рахункова палата України – одна із наймолодших вищих контролюючих аудиторських інституцій у світі. Даний орган покликаний захищати інтереси держави та її громадян через захист її економічних інтересів. Саме тому виникає питання професійного управління фінансовими ресурсами країни, а також ефективного фінансового контролю. Саме такий незалежний зовнішній державний фінансовий контроль здійснюється Рахунковою палатою України.

Наукова стаття розкриває важливість своєчасного та ефективного контролю з боку держави за витрачанням бюджетних коштів в умовах нестабільної ринкової економіки та реформ, які відбуваються наразі у фінансовій сфері.

Питання контролю державних коштів почали вивчатись та досліджуватись різними вченими, соціальними та громадськими організаціями. Нині розробляються більш ефективні механізми та способи відповідного контролю з боку держави.

У статті проаналізовано останні дослідження вітчизняних та зарубіжних авторів з проблеми державного контролю. Здійснено також порівняльний аналіз визначених понять.

У науковій статті проведено аналіз основних засад реалізації контрольних функцій держави через її головний аудиторський орган – Рахункову палату України. Також зроблено висновок щодо важливості ефективного та якісного контролю та аудиту за бюджетними фінансами.

У статті пропонуються рекомендації з удосконалення контрольних функцій держави щодо підвищення ефективності діяльності Рахункової палати України завдяки запровадженню та реалізації правильних економічних реформ.

**Ключові слова:** державний фінансовий контроль, державний контроль за виконанням рішень, бюджетні кошти, контролюючі функції держави, Рахункова палата України.

The role and powers of supreme audit state authority – the Accounting Chamber of Ukraine are studied in the article. One of the most important condition for effective functioning of the state and bodies that embody it, is the implementation of the whole set of inherent control functions, which are interconnected and form a single integrated system. The state must perform several major functions for its effective functioning. This is, first of all, filling the budget, as well as timely and full control over the spending of budgetary funds.

The recent reforms in Ukraine indicate about efforts to streamline relations between the branches of state power. For this purpose it is necessary to develop mechanisms of state regulation and control in the financial sphere in Ukraine. Recently, in the science of public administration much attention is paid to activity of the Parliament of Ukraine. The legislative work of the parliament, the status of the people's deputies of Ukraine and the interaction of branches of state power are actively investigated. At the same time, a number of issues concerning the control powers of the Parliament of Ukraine remain debatable. The activity of the state in realization of its functions necessitates the need to establish an appropriate system of supervisory bodies. The Accounting Chamber of Ukraine is one of the youngest senior controlling audit institutions in the world. This body is designed to protect the interests of the state and its citizens through the protection of its economic interests. Therefore in this case the questions of professional management of the country's financial resources and hence effective financial control arise. Such independent external state financial control is carried out by the Accounting Chamber of Ukraine.

The scientific article reveals the importance of timely and effective control of spending budget funds by the state in the volatile market economy and reforms currently underway in the financial sector.

The issues of public funds control have been studied and analyzed by various scientists as well as social and public organizations. Currently, more effective mechanisms and methods of appropriate state control are being developed.

The article analyzes recent studies of national and foreign authors on the problems of state control. A comparative analysis of certain concepts is also made.

The scientific article analyzes the basic principles of the control functions of the state through its main audit body – the Accounting Chamber of Ukraine. It is also concluded about the important role of effective and quality control and audit of budget finances.

The article offers recommendations for improving the control functions of the state to improve efficiency of the Accounting Chamber of Ukraine through the introduction and implementation of proper economic reforms.

**Key words:** state financial control, state control over implementation of decisions, budgetary funds, controlling functions of the state, Accounting Chamber of Ukraine.

УДК 328:1  
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-15-3>

**Місюкевич Л.О.**  
аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту  
Національна академія державного управління при Президентіві України

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** В умовах становлення демократичної, правової державності особливої актуальності набуває питання створення ефективних механізмів державного регулювання та контролю за діяльністю всіх публічних сфер, зокрема і фінансової.

Практика країн з усталеними демократичними традиціями свідчить про те, що важливе місце при здійсненні державного парламентського контролю належить саме контрольній діяльності вищого представницького органу держави – Верховній Раді. Її прийнято називати Парламентом.

Проблеми державного контролю та механізмів його регулювання частково висвітлюються у роботах, присвячених механізму стримувань і противаг, конституційно-правовій відповідальності вищих органів держави, взаємовідносинам виконавчої та законодавчої гілок влади тощо. Сьогодні відсутнє комплексне дослідження питання механізмів державного регулювання контролю у фінансовій сфері. Контрольні функції держави потребують як детального дослідження, так і вдосконалення, адже наявні економічні проблеми та розвиток корупції в країні підтверджують нагальність реформ у фінансовій сфері та підвищення контролюючих функцій держави. Саме в цьому і вбачається актуальність проблеми як об'єкта наукового дослідження.

Нині особливої актуальності набуває проблема визначення місця державного контролю в загальній системі механізмів державного регулювання. Світова практика свідчить, що рівень використання бюджетних коштів тим вищий та результативніший, чим кращі механізми державного регулювання контролю за використанням таких коштів з боку парламенту через спеціально створені органи.

Виняткова актуальність дослідження проблеми контролюючих функцій держави в особі спеціально утвореного органу – Рахункової палати України – значною мірою зумовлена зростанням уваги міжнародних організацій до питань виконання бюджету, особливо в умовах, коли частина бюджетних коштів запозичена на певних умовах.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В Україні проблемам контролю та механізмам його державного регулювання досить довго не приділялося належної уваги. Окремі питання або сфери державного регулювання контролю тією чи іншою мірою досліджували у своїх роботах різні вчені. Значну кількість праць, присвячених контролюючій функції держави, тобто дослідженню функцій Рахункової палати як органу державної влади

та органу державного управління, присвятили такі вчені, як О.І. Гриценко, Л.А. Савченко, Е.О. Вознесенський, А.Н. Козирін, Є.А. Кочерін, Н.Д. Погосян, Н.І. Хімічева, А.Т. Цалієв, С.О. Шохін та інші.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** На підставі проведеного дослідження доведено, що системне та комплексне дослідження проблеми механізмів державного регулювання та контролю у фінансовій сфері поки що відсутнє. У статті також частково приділено увагу нормативно-правовій базі, яка є підставою для здійснення контролюючих функцій щодо ефективного витрачання бюджетних фінансів.

**Мета статті** полягає в тому, щоб визначити закономірності і тенденції модернізації механізмів державного регулювання парламентського контролю у фінансовій сфері, розробити науково обґрунтовані пропозиції щодо створення ефективної системи функціонування механізмів державного регулювання парламентського контролю у фінансовій сфері сучасної України.

**Виклад основного матеріалу.** Особливе значення в економічному благополуччі країни та її громадян має ефективне державне управління та своєчасний контроль за виконанням управлінських рішень. Головне місце тут відводиться саме державному фінансовому контролю.

Як відомо, саме наявність спеціально уповноважених контролюючих органів та установ підвищує ефективність такого управління фінансовими ресурсами країни. На даному етапі розвитку нашої країни існує кілька проблем, тобто ефективність використання бюджетних фінансів та ефективність саме державного фінансового контролю. Саме ці дві обставини були закладені в основу ефективності використання державних коштів та дають відповідну оцінку бюджетній політиці держави.

Найвищою формою контрольної діяльності в державі, що поєднує державний та громадський контроль, є парламентський контроль. Суб'єктами такого контролю в Україні є Верховна Рада України, народні депутати України, комітети Верховної Ради України, тимчасові спеціальні і слідчі комісії, Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та низка громадських організацій.

Одним з найголовніших органів контролю за державними фінансами є Рахункова палата України. Рахункова палата України функціонує з 1997 року та є постійно діючим органом зовнішнього державного фінансового контролю, що будує свою діяльність на основі принципів законності, плановості, об'єктивності, незалежності та гласності.

Правова основа організації та діяльності Рахункової палати визначається Конституцією України та спеціальним Законом України «Про Рахункову палату» від 02.07.2015 року № 576-VIII [5].

Конституція України закріпила конституційний статус Рахункової палати як органу, що діє від імені Верховної Ради України та здійснює контроль за використанням коштів Державного бюджету України [3, ст. 98].

Рахункова палата утворюється Верховною Радою України та підзвітна їй. Склад Рахункової палати призначається Верховною Радою України шляхом таємного голосування. Взаємовідносини Рахункової палати з Верховною Радою України будуються на основі підзвітності. При цьому зберігається її незалежний статус як органу спеціальної конституційної компетенції.

Рахункова палата щороку звітує перед Верховною Радою України про результати своєї діяльності. За згодою Верховної Ради України її комітети можуть заслуховувати доповіді, інформації (повідомлення) Рахункової палати про підсумки проведених перевірок, ревізій і обстежень згідно з термінами, необхідними для виконання цих доручень. Відносини з іншими державними органами Рахункова палата будує на основі організаційної і функціональної незалежності та в межах повноважень, визначених чинним законодавством.

Очолює Рахункову палату Голова Рахункової палати, який призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Голови Верховної Ради України терміном на 7 років з правом призначення на другий термін.

Колегію Рахункової палати, до складу якої входять Голова Рахункової палати, Перший заступник і заступник Голови, а також головні контролери – керівники департаментів Рахункової палати, Секретар Рахункової палати, обирає Верховна Рада України за квотою від депутатських фракцій. Членів Координаційної ради призначає Колегія Рахункової палати.

Кошти на утримання Рахункової палати виділяються безпосередньо з Державного бюджету України в обсязі, необхідному для виконання покладених на неї завдань, і визначаються окремим рядком.

Закон України «Про Рахункову палату» передбачає, що контрольні повноваження Рахункової палати розповсюджуються на апарат Верховної Ради України, адміністрацію (секретаріат) Президента України, органи виконавчої влади, у тому числі їх апарати, Національний банк України, Фонд державного майна України та інші державні органи та установи, утворені відповідно до законодавства. Законодавством передбачене також право

Рахункової палати в процесі здійснення своїх функцій за запитами отримувати інформацію від органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності [1, с. 138].

Повноваження, покладені на Рахункову палату, здійснюються через провадження заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту). Державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) забезпечується Рахунковою палатою шляхом здійснення фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів. Фінансовий аудит полягає у перевірці, аналізі та оцінці правильності ведення, повноти обліку і достовірності звітності щодо надходжень і витрат бюджету, встановлення фактичного стану справ щодо цільового використання бюджетних коштів, дотримання законодавства при здійсненні операцій з бюджетними коштами [5, ст. 4].

Отже, усі операції, що мають фінансові наслідки для Державного бюджету України, які здійснюються у ході своєї діяльності будь-які установи, організації, суб'єкти підприємницької діяльності незалежно від форми власності, є об'єктом контролю з боку Рахункової палати.

За порівняно короткий час своєї діяльності Рахункова палата зуміла вирішити головне завдання – сформуватися як дієздатний конституційний орган, створити основи та розробити нову ідеологію публічного і незалежного зовнішнього державного фінансового контролю в Україні, а також зуміла звернути увагу суспільства на хибну систему використання бюджетних коштів, показати, що гроші державного бюджету – це гроші не Уряду і Мінфіну, а гроші платників податків, суспільні кошти, тобто кошти кожного з нас. Рахункова палата – орган, який дає суспільству та органам влади незаангажовану реальну інформацію щодо стану управління коштами Державного бюджету України.

Висновки та пропозиції Рахункової палати спрямовані на усунення недоліків у бюджетному процесі, які призводять до неефективного використання бюджетних коштів. Здійснюючи експертизу законопроектів про держбюджет, готуючи висновки Верховній Раді України про використання коштів Державного бюджету України, Рахункова палата бере безпосередню участь у вдосконаленні бюджетного процесу.

З моменту свого створення Рахункова палата виявила багато правопорушень щодо використання бюджетних коштів як на рівні центральних, так і місцевих органів влади. Матеріали щодо виявлених порушень переда-



ються до органів прокуратури для вжиття відповідних заходів. Про найважливіші результати роботи Рахункова палата регулярно інформує Главу держави, керівництво Верховної Ради України, український Уряд. За результатами проведених контрольних-аналітичних і експертних заходів випускаються інформаційні бюлетені, які передаються народним депутатам України, надсилаються до центральних органів виконавчої влади, а також готуються інформаційні повідомлення для засобів масової інформації.

Діяльність Рахункової палати – яскравий приклад підвищення інтересу до неї з боку всіх гілок влади і громадськості та зростання її авторитету.

Рахункова палата не є політичним органом і діє в рамках права контролю за коштами держбюджету. З огляду на час та історичну особливість створення Рахункова палата є продуктом демократичного розвитку держави та уособлює потребу українського суспільства у функціонуванні незалежного органу фінансового контролю, який має діяти відкрито, гласно та інформувати громадян країни – платників податків – про стан використання коштів державного бюджету, тобто кожної народної копійки.

Діяльність Рахункової палати ґрунтується на принципах законності, незалежності, об'єктивності, безсторонності, гласності та неупередженості. Рахункова палата є організаційно, функціонально та фінансово незалежною, самостійно планує свою діяльність. Рахункова палата під час здійснення своїх повноважень є незалежною від будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання.

Рахункова палата застосовує у своїй діяльності основні принципи діяльності Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), Європейської організації вищих органів фінансового контролю (EUROSAI) та Міжнародні стандарти вищих органів фінансового контролю (ISSAI) в частині, що не суперечить Конституції та законам України [5, ст. 3].

На нашу думку, це одна із головних переваг у діяльності Рахункової палати та її відмінність від інших органів влади, адже відповідно до вимог закону ми всі зобов'язані оприлюднювати результати своєї роботи, діяти згідно із законом, підходити до контрольних і аналітичних заходів неупереджено, об'єктивно, з позиції вимог законодавства і правових норм.

Необхідно зазначити одну важливу річ. Виконуючи свої конституційні повноваження, Рахункова палата під час контрольних заходів виявляє факти привласнення грошей і матеріальних цінностей, нецільового використання коштів, порушень фінансової дисципліни та

інших зловживань, які мають ознаки злочину. Але в ході перевірок не завжди можливо встановити сам факт вчинення злочину. Не кожне бюджетне правопорушення тягне за собою кримінальну відповідальність.

Рахункова палата має основне завдання, яким є оцінка використання коштів з погляду ефективності, законності та доцільності, дотримання законодавства з точки зору точного та неухильного виконання всіх правил і норм, передбачених у бюджетному процесі та фінансовій системі держави. Матеріали контрольних заходів відповідно до пункту 14 статті 7 Закону України «Про Рахункову палату» передаються нею в порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом, до Генеральної прокуратури України для розгляду, після чого за наявності правових підстав вона вживає заходів прокурорського реагування [3, ст. 97].

Слід зазначити, що більшість парламентів зарубіжних країн наділяє контролюючі органи за виконанням державного бюджету повноваженнями контролю як у частині видатків, так і в частині надходжень. Це світова практика. Сучасна система державного фінансового контролю, на жаль, недостатньо ефективна, вона розгалужена, багаточисельна, здебільшого спрямована на фіскальні заходи, а не на розвиток вітчизняної економіки, пошук резервів вдосконалення виробничої інфраструктури, промислового потенціалу та поповнення державного і місцевих бюджетів.

Одними з основних умов повноцінної організації державного фінансового контролю є наявність його повноважних суб'єктів, чітка регламентація та координація їхньої діяльності [6, с. 245].

Рахункова палата взаємодіє з органом державного фінансового контролю, може надавати методичну, методологічну та консультативну допомогу органу державного фінансового контролю. Крім цього, Кабінет Міністрів України за запитом Рахункової палати надає статистичну, фінансову, бухгалтерську та іншу інформацію, необхідну для виконання нею завдань, функцій та повноважень.

Координаційна діяльність Рахункової палати здійснюється через Координаційну раду, яка є структурним підрозділом Рахункової палати.

Як вже зазначалось, Рахункова палата має необмежений доступ до всіх документів, які відносяться до сфери управління фінансовими і матеріальними ресурсами, та має право запитувати у підконтрольного об'єкта будь-яку необхідну їй інформацію [7, с. 54–64].

#### **Основні функції Рахункової палати:**

1) контроль за доходами та видатками Державного бюджету України;

2) оперативний контроль за виконанням Державного бюджету України у поточному році;

3) комплексна ревізія і тематичні перевірки окремих розділів і статей Державного бюджету України, позабюджетних фондів;

4) контроль ефективності управлінських дій щодо державних коштів;

5) контроль фінансово-господарської діяльності державних підприємств і підприємств, де є значна або переважна частка державного майна;

6) контроль за ефективністю діяльності Національного банку України;

7) контроль стану державного боргу України з розробкою відповідних пропозицій щодо його скорочення;

8) експертиза проєктів законів, в тому числі проєкту закону України «Про Державний бюджет України» на відповідний рік, чинних законів України, постанов Верховної Ради України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, міжнародних договорів України, програм та документів, зміст яких стосується сфери фінансових питань;

9) аналіз порушень і відхилень в бюджетному процесі, підготовка пропозицій щодо ліквідації порушень, удосконалення бюджетного, фінансового, податкового і митного законодавства, підвищення рівня доходів до бюджетів усіх рівнів та покращення стану платіжної дисципліни;

10) методологічне та нормативне забезпечення діяльності органів державного фінансового контролю, перевірка і аналіз результатів їх діяльності, надання допомоги з питань змісту контролю;

11) координація взаємодії суб'єктів державного фінансового контролю та безпосередня взаємодія з правоохоронними органами;

12) розробка стандартів проведення контрольно-ревізійних заходів і експертно-аналітичної діяльності та їх уніфікація;

13) створення та ведення єдиної електронної інформаційної бази державного фінансового контролю;

14) співробітництво з контрольними органами іноземних держав та міжнародними організаціями [5, ст. 8].

З огляду на викладене можна вважати, що функції Рахункової палати України як органу фінансового контролю – це основні напрями діяльності цього органу, що виражають його роль і значення в державі.

Отже, з огляду на значення Рахункової палати України як постійно діючого органу контролю та важливість функцій, покладених на цей орган, безумовно, такий орган може виконувати покладені на нього функції об'єктивно й ефективно тільки в тому разі, якщо

він незалежний від організацій, які перевіряє, і захищений від стороннього впливу.

Отже, державний фінансовий контроль полягає у перевірці та аналізі органом державного фінансового контролю фактичного стану справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку і достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю [4, ст. 3].

**Висновки.** На основі проведеного аналізу вітчизняного досвіду функціонування механізму державного регулювання та контролю у фінансовій сфері ми дійшли висновку про те, що Рахункова палата України має вирішальне та ключове значення серед інших суб'єктів державного контролю в Україні. Також слід зазначити, натеper напрацьована значна кількість законопроєктів, які пропонують тим чи іншим шляхом реформувати систему державного фінансового контролю.

Основні засади та механізми державного регулювання та контролю у фінансовій сфері в Україні потребують подальшого дослідження з огляду на вивчення позитивного досвіду щодо розбудови сучасної держави.

Нашій молодій державі необхідні не лише нові законопроєкти, але й нові підходи в розумінні важливості та ефективності управлінського контролю з боку держави. Кожен з нас повинен зрозуміти та усвідомити, що саме від наших рішень залежить подальший розвиток нашої країни. Ми несемо відповідальність за те, в якому напрямі буде розвиватись наша країна, наскільки ефективними будуть всі економічні реформи, адже прозорість витрачання державних фінансів та додатковий контроль з боку громадськості сприятиме дотриманню законності та підвищенню фінансової відповідальності в країні.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Гриценко О.І. Рахункова палата: державно-правова природа, сучасний стан, перспективи розвитку. Запоріжжя : Видавництво ВАТ «Мотор Січ», 2004. 138 с.

2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

3. Кримінально-процесуальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. ст. 97.

4. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26.01.1993 р. № 2939-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-13>.

5. Про Рахункову палату : Закон України від 2.07.2015 р. № 576-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19>.

6. Савченко Л.А. Правові основи фінансового контролю : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 504 с.

7. Шевчук О.А. Детермінанти організації державного фінансового контролю. *Вісник Української академії банківської справи*. 2015. № 1. С. 54–64.