

9. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
10. Конституція України: від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
11. Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишев З.А. Российское административное право. М.: Юристъ, 1996. С. 174.
12. Маркова Э.И., Туранов В.И. Административная ответственность по советскому праву. Куйбышев: Изд-во Куйбышев. ун-та, 1978. С. 9.
13. Недбайло О. Законодавство про адміністративні проступки як складова частина адміністративного законодавства. Право України. 2000. № 3.
14. Утевский Б.С. Вина в советском уголовном праве. М.: Мысль, 1950. С. 75.

**ПОПОВА Л. М.,**

кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри фінансів та кредиту  
(Харківський національний університет  
будівництва та архітектури)

УДК [351.72 – 047.64 : 328](477)

### ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ В УКРАЇНІ

У статті розглядаються принципи діяльності Рахункової палати України як органу парламентського фінансового контролю та її повноваження, досліджуються об'єкти контролю (аудиту) та питання, що підлягають перевірці. Окреслюються права та обов'язки осіб, які входять до складу контрольної групи. Особлива увага приділяється взаємодії Рахункової палати з Верховною Радою України та правоохоронними органами.

**Ключові слова:** парламентський фінансовий контроль, Рахункова палата, повноваження та функції Рахункової палати, об'єкти контролю (аудиту), співробітники палати, Верховна Рада України, правоохоронні органи.

В статье рассматриваются принципы деятельности Счетной палаты Украины как органа парламентского финансового контроля и ее полномочия, исследуются объекты контроля (аудита) и вопросы, подлежащие проверке. Определяются права и обязанности лиц, входящих в состав контрольной группы. Особое внимание уделяется взаимодействию Счетной палаты с Верховной Радой Украины и правоохранительными органами.

**Ключевые слова:** парламентский финансовый контроль, Счетная палата, полномочия и функции Счетной палаты, объекты контроля (аудита), сотрудники палаты, Верховная Рада Украины, правоохранительные органы.

The article deals with the principles of activity and authority of the Accounting Chamber of Ukraine as an agency of parliamentary financial control, investigates the objects of control (audit) and issues subject to verification. The author outlines the rights and obligations of persons who are members of the control group. Particular



attention is paid to the interaction of the Accounting Chamber with the Verkhovna Rada of Ukraine and law enforcement agencies.

**Key words:** *parliamentary financial control, Accounting Chamber, powers and functions of the Accounting Chamber, control objects (audit), employees of the Chamber, Verkhovna Rada of Ukraine, law enforcement agencies.*

**Вступ.** Ефективний та дієвий фінансовий контроль є необхідною умовою існування будь-якої сучасної держави та важливим фактором державного управління. Адже основною функцією дієвого фінансового контролю є попередження, виявлення та ліквідація фінансових правопорушень. Оскільки Україна є парламентсько-президентською республікою, велика роль у раціональному використанні бюджетних коштів належить Рахунковій палаті України, яка здійснює контроль за надходженням коштів до державного бюджету від імені Верховної Ради (Парламенту) України (далі – ВРУ).

Питанням вдосконалення парламентського контролю в Україні в останні роки присвячено багато праць таких провідних вчених, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, О.О. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.П. Гетьманець, С.В. Ківалов, М.П. Кучерявенко, В.А. Лушкін, С.М. Попова, Л.А. Савченко, В.К. Симоненко та ін. І, хоча Рахункова палата України почала діяти лише з 1997 р., вона вже є членом як Міжнародної, так і Європейської організацій вищих контрольно-фінансових установ та налагодила ділові відносини з вищими органами фінансового контролю багатьох країн світу, таких як Франція, Китай, Латвія та ін. Однак багато питань щодо дотримання чинного законодавства України у наповненні державної скарбниці досі не вирішено в повному обсязі, не кажучи вже про цільове та ефективне використання бюджетних коштів.

**Постановка завдання.** Метою статті є розробка рекомендацій із підвищення ролі Рахункової палати України у забезпеченні наповнення дохідної частини державного бюджету.

**Результати дослідження.** Забезпечення фінансової політики в більшості зарубіжних державах на правовій основі забезпечують, передусім, міністерства фінансів (Швеція, Німеччина, Канада та ін.). Але у США та Великій Британії функції міністерства фінансів виконують державні казначейства. У Сполучених Штатах Америки, крім казначейства, фінансовий контроль здійснює також Головне контрольно-фінансове управління Конгресу, Адміністративно-бюджетне управління при Президентові, Президентська Рада боротьби з фінансовими злочинами, інспектори Федеральної резервної системи та інші органи, включаючи податкову службу [1].

В Україні парламентський контроль за фінансово-економічною діяльністю держави здійснює безпосередньо ВРУ, а саме: здійснюючи обговорення бюджетного процесу на всіх етапах; затверджуючи перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації; через Рахункову палату, яка діє на підставі відповідного закону; приймаючи рішення про призначення Президентом України на посади та звільнення з посад Голови Національного банку, Голови Антимонопольного комітету, Голови Фонду державного майна тощо.

Доцільно відзначити, що поряд з ВРУ, яка безпосередньо здійснює парламентський контроль, функціонують спеціалізовані суб'єкти парламентського контролю – комітети ВРУ, тимчасові спеціальні комісії, тимчасові слідчі комісії, Рахункова палата, Уповноважений ВРУ з прав людини, які діють на підставі спеціальних законів у порядку, встановленому Регламентом ВРУ [2].

Але, згідно зі ст. 98 Конституції, парламентський контроль за використанням коштів державного бюджету України від імені ВРУ здійснює Рахункова палата [3]. Свої обов'язки Рахункова палата виконує на принципах законності, незалежності, об'єктивності, безсторонності, гласності та неупередженості.

Вона самостійно складає план своєї роботи та є організацією функціонально та фінансово незалежною. Незалежність Рахункової палати забезпечується:



1) встановленим Конституцією України порядком призначення та звільнення з посад членів палати;

2) визначеними чинним законодавством України гарантіями діяльності Рахункової палати;

3) особливим порядком організаційного забезпечення діяльності Рахункової палати.

Незаконне втручання у повноваження Рахункової палати забороняється і тягне за собою відповідальність, передбачену законодавством. Припинення повноважень ВРУ не може бути підставою для припинення повноважень Рахункової палати [4].

Повноваження, покладені на Рахункову палату, здійснюються нею шляхом провадження заходів державного зовнішнього фінансового контролю, тобто шляхом здійснення фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу й інших контрольних дій.

Фінансовий аудит полягає у перевірці, аналізі й оцінці правильності ведення, повноти обліку і достовірності звітності щодо надходжень і витрат бюджету, встановлення фактичного стану справ щодо цільового використання бюджетних коштів, дотримання законодавства у здійсненні операцій із бюджетними коштами.

Аудит ефективності передбачає встановлення фактичного стану справ та надання оцінки щодо своєчасності і повноти бюджетних надходжень, продуктивності, економності використання бюджетних коштів їх розпорядниками та одержувачами, законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень учасниками бюджетного процесу, стану внутрішнього контролю розпорядників бюджетних коштів.

Зокрема, Рахункова палата здійснює фінансовий аудит та аудит ефективності щодо:

- надходжень до державного бюджету податків, зборів, обов'язкових платежів та інших доходів, включаючи адміністрування контролюючими органами таких надходжень;
- проведення витрат державного бюджету та використання коштів державного бюджету, наданих місцевим бюджетам та фондом державного соціального і пенсійного страхування;
- управління об'єктами державної власності, що мають фінансові наслідки для державного бюджету;
- надання кредитів із державного бюджету та повернення таких коштів;
- операції щодо державних внутрішніх та зовнішніх запозичень, державних гарантій, обслуговування і погашення державного та гарантованого державного боргу;
- використання кредитів (позик), залучених державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій;
- здійснення державних закупівель за рахунок бюджетних коштів;
- виконання державних цивільних програм, інвестиційних проектів, державного замовлення, надання державної допомоги суб'єктам господарювання;
- виконання кошторису доходів та витрат Національного банку України;
- стану внутрішнього контролю розпорядників коштів державного бюджету;
- інших операцій, пов'язаних із надходженням коштів до державного бюджету та їх використанням тощо [4].

Як зазначає С.М. Попова, Рахункова палата має широкі повноваження здійснювати контроль-ревізійні, експертно-аналітичні, інформаційні та інші види діяльності, що забезпечують єдину систему контролю за використанням коштів загальнодержавних цільових фондів, позабюджетних фондів, фінансово-кредитних і валютних ресурсів [5, с. 36].

Крім того, Рахункова палата:

- аналізує ефективність використання суб'єктами господарювання пільг із оплати до державного бюджету податків, зборів, обов'язкових платежів, доцільність функціонування пільгових режимів оподаткування та їх вплив на загальний стан надходжень державного бюджету;
- здійснює за зверненнями органів місцевого самоврядування, фондів соціального і пенсійного страхування, державних підприємств та інших суб'єктів господарювання дер-



жавного сектору економіки заходи зовнішнього фінансового контролю (аудиту) щодо відповідних місцевих бюджетів та діяльності суб'єктів звернення;

– у разі виявлення ознак кримінального або адміністративного правопорушення інформує про них відповідні правоохоронні органи;

– звертається до суду у разі порушення об'єктами контролю повноважень членів та посадових осіб Рахункової палати, зокрема щодо усунення перешкод у реалізації таких повноважень;

– направляє за результатами заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) обов'язкові для розгляду рішення Рахункової палати;

– аналізує реалізацію наданих Рахунковою палатою рекомендацій (пропозицій) із метою оцінки їх результативності;

– здійснює співробітництво з вищими органами фінансового контролю інших держав, міжнародними організаціями, укладає з ними угоди про співробітництво, проводить із органами фінансового контролю інших держав спільні та паралельні аудити фінансової звітності.

Об'єктами контролю Рахункової палати є державні органи, органи місцевого самоврядування, інші бюджетні установи, у т. ч. закордонні дипломатичні установи, суб'єкти господарювання, громадські чи інші організації, фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування, Національний банк України та інші фінансові установи [4].

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 [4]. Однак, «попри наявний зарубіжний досвід, навіть новим Законом України «Про Рахункову Палату» від 02 липня 2015 р., Рахунковій палаті України статусу вищого органу фінансового контролю не надано», що, на думку Л.А.Савченко, є неприйнятним та свідчить про ігнорування нашим законодавцем як зарубіжного досвіду, так і міжнародних норм [6, с. 314].

За результатами здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю Рахункова палата регулярно подає ВРУ висновки про стан виконання закону про Державний бюджет України, а також пропозиції щодо усунення виявлених відхилень і порушень.

Для виконання покладених на них повноважень члени Рахункової палати мають право:

1) ознайомлюватися з оригіналами документів об'єктів контролю, отримувати безоплатно копії документів та інформацію у паперовому та електронному вигляді, необхідні для здійснення заходів фінансового контролю;

2) отримувати від державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ організацій усіх форм власності, інших юридичних осіб та їх посадових осіб, фізичних осіб-підприємців інформацію, документи і матеріали, необхідні для здійснення Рахунковою палатою своїх повноважень;

3) брати участь в установленому порядку у засіданнях ВРУ, Кабінету Міністрів, колегій міністерств, інших центральних чи місцевих органів Верховної влади з питань надходжень коштів до державного бюджету та їх використання;

4) залучати для забезпечення повноважень Рахункової палати працівників державних контролюючих і правоохоронних органів, а також спеціалістів, аудиторів, фахівців-експертів з інших установ та організацій, у т. ч. на договірних засадах.

Підставою для здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю є план роботи або рішення Рахункової палати про здійснення позапланового заходу контролю та підписання виконання такого заходу членом Рахункової палати. У такому дорученні зазначається підстава, мета, предмет, строк здійснення заходу державного контролю, а також склад контрольної групи [4].

Під час проведення заходів державного зовнішнього фінансового контролю особи, які входять до складу контрольної групи Рахункової палати, мають право:



- 1) безперешкодно входити до будь-яких приміщень і сховищ об'єкта контролю;
- 2) запитувати і вивчати оригінали документів та інші матеріали, дані на електронних носіях, одержувати у визначений керівником контрольної групи термін копії та витяги з документів (у т. ч. електронних);
- 3) ознайомлюватися з документами та матеріалами, що містять інформацію з обмеженим доступом;
- 4) вимагати від посадових осіб об'єкта контролю невідкладного усунення виявлених порушень та надання у визначений строк письмової інформації про це;
- 5) отримувати усні та письмові пояснення від посадових осіб об'єкта контролю;
- 6) за рішенням суду опечатувати каси та касові приміщення, склади, комори та інші приміщення об'єкта контролю, вилучати документи зі складанням відповідного акта та опису вилучених документів.

Особи, які входять до складу контрольної групи, під час здійснення заходів фінансового контролю зобов'язані:

- 1) невідкладно доповідати члену Рахункової палати про виявлені факти заподіяння шкоди державі, вживати заходи із подальшого запобігання таким фактам;
- 2) приймати від посадових осіб об'єкта контролю подані за їх ініціативою заяви, зауваження, пояснення і проводити перевірку порушених у зверненнях питань;
- 3) не розголошувати інформацію про об'єкт контролю до розгляду матеріалів на засіданні Рахункової палати;
- 4) невідкладно повідомляти керівнику контрольної групи про всі випадки перешкоджання або неправомірного втручання посадових осіб об'єкта контролю у здійсненні контрольних заходів;
- 5) заявляти самовідвід від участі у здійсненні заходу державного фінансового контролю за наявності обставин, що вказують на потенційний конфлікт інтересів.

За результатами здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю складається звіт, складовими частинами якого є акт, висновки та рекомендації, який затверджується на засіданні Рахункової палати та надсилається об'єкту контролю.

Основним напрямком підвищення ефективності роботи Рахункової палати є переорієнтація її діяльності від функцій контролю до аудиту, що буде спрямовано на запобігання нецільового, неефективного використання бюджетних коштів та майна. Адже, як зазначається у Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 рр. [7], досі Рахунковою палатою не проводилися фінансові аудити бюджетної звітності з урахуванням вимог міжнародних стандартів. Аудит ефективності, що проводиться, також не повністю відповідає міжнародним стандартам.

Відповідно до Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність», «аудит фінансової звітності» – це аудиторська послуга з перевірки даних бухгалтерського обліку і показників фінансової звітності юридичної особи або представництва іноземного суб'єкта господарювання або іншого суб'єкта, який подає фінансову звітність (консолідовану звітність) з метою висловлення незалежної думки аудитора про її відповідність в усіх суттєвих аспектах вимогам національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку, міжнародних стандартів фінансової звітності або іншим вимогам [8].

Різновидом державного фінансового контролю є державний фінансовий аудит, який полягає у здійсненні перевірки й аналізу 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. Державний фінансовий аудит здійснюється Рахунковою палатою та органами державного фінансового контролю. Відповідно до ст. 362 Господарського кодексу України, аудит фінансової звітності та державний фінансовий аудит можуть проводитися за ініціативою суб'єкта господарювання, а також у випадках, передбачених законом (обов'язковий аудит) [9].



Висока якість зовнішнього аудиту є істотною умовою забезпечення прозорості під час використання бюджетних коштів та посилення ролі фінансового контролю з боку Рахункової палати. І це, як свідчить досвід, позитивно впливає на економічну ситуацію України. Так, посилення контролю за державними видатками дало змогу скоротити дефіцит державного бюджету з 4,9% валового внутрішнього продукту (ВВП) у 2014 р. до 2,3% ВВП у 2015 р. А вже у 2016 р. дефіцит державного бюджету становив 3,1% прогнозного ВВП [7]. Тому для покращення економічної ситуації в нашій країні доцільно вдосконалити механізми співпраці та координації дій між Рахунковою палатою та ВРУ. Це може бути досягнуто, наприклад, забезпеченням всебічного розгляду звітів та рекомендацій Рахункової палати та, відповідно, вжиттям необхідних заходів ВРУ для усунення недоліків за результатами державного зовнішнього контролю (аудиту). Якщо під час здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю Рахункова палата виявить ознаки кримінальних або адміністративних правопорушень, вона повідомляє про них відповідним правоохоронним органам, які, у свою чергу, за наслідками розгляду таких матеріалів інформують Рахункову палату про вжиті заходи реагування.

#### **Висновки.**

1. Основним органом парламентського контролю в Україні є Рахункова палата, яка здійснює контроль за використанням коштів державного бюджету України від імені ВРУ.
2. Повноваження, покладені на Рахункову палату, здійснюються нею шляхом впровадження заходів державного зовнішнього фінансового контролю.
3. Об'єктами контролю Рахункової палати є державні органи, органи місцевого самоврядування, інші бюджетні установи, суб'єкти господарювання, фонди державного соціального страхування, Національний банк та інші фінансові установи.
4. За результатами здійснення державного зовнішнього фінансового контролю складається звіт, який затверджується на засіданні Рахункової палати і надається об'єкту контролю для усунення виявлених недоліків.
5. Основним напрямком підвищення ефективності роботи Рахункової палати є переорієнтація її діяльності від функцій контролю до аудиту.
6. Якщо під час здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) Рахункова палата виявляє ознаки кримінальних або адміністративних правопорушень, вона повідомляє про них правоохоронним органам для відповідного реагування.

#### **Список використаних джерел:**

1. Булгакова С.О., Колодій О.Т. Історія казначейства: навч. посіб. К.: КНТЕУ, 2002. 137 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: у 2 т. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов та ін. К.: Юрид. думка, 2004. Т. 1. 584 с.
3. Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. Ст. 141.
4. Про Рахункову палату: Закон України від 02 липня 2015 р. № 576-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/576-VIII>.
5. Попова С.М. Організація податкового контролю. К.: Центр навч. літератури, 2013. 290 с.
6. Савченко Л.А. Фінансово-контрольне право: становлення та розвиток: монографія. Київ: Юрінформ Інтер, 2017. 400 с.
7. Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 рр.: розпорядження КМУ від 08 лютого 2017 р. № 142-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/pras/249797370>.
8. Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність: Закон України від 21 грудня 2017 р. № 2258. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2258-19>.
9. Господарський кодекс України: кодекс від 16 січня 2003 р. № 436-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.

