



УДК 347.734

**П. Латковський,**аспірант кафедри адміністративного і фінансового права  
Національного університету «Одеська юридична академія»**ФУНКЦІЇ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ УКРАЇНИ  
ЯК ПОСТІЙНО ДІЮЧОГО ОРГАНУ КОНТРОЛЮ**

Стратегічний курс України спрямований на Європу. Це означає, що державні інституції, серед яких особливе місце належить Рахунковій палаті України як постійно діючому органу контролю, мають створюватися й розвиватися на основі європейських стандартів і перевіреної багаторічним досвідом кращої світової практики. Однією з основних функцій Верховної Ради України є контрольна. Безумовно, усе, що стосується контролю за надходженням і витрачанням коштів платників податків, – прерогатива державних інституцій. Механізмом забезпечення контролю за виконанням законів України та прийнятих Верховною Радою України постанов, виконанням Державного бюджету України, фінансуванням загальнодержавних програм у частині, що стосується використання коштів Державного бюджету України, є Рахункова палата України як орган, що має конституційний статус.

Рахункова палата України функціонує з 1997 р. і є постійно діючим органом державного фінансового контролю, що будує свою діяльність на основі принципів законності, плановості, об'єктивності, незалежності та гласності.

Правова основа організації й діяльності Рахункової палати України визначається Конституцією України [1] та Законом України «Про Рахункову палату» [2]. Відповідно до Закону України «Про Рахункову палату» Рахункова палата України є постійно діючим органом контролю, який утворюється Верховною Радою України, підпорядкований і підзвітний їй. Свою діяльність Рахункова палата України здійснює самостійно, незалежно від будь-яких інших органів держави.

З кожним роком значення Рахункової палати України як постійно діючого органу контролю поступово зростає. Про це свідчить практика функціонування цього органу, обсяг функцій і повноважень якого закріплений законодавством України.

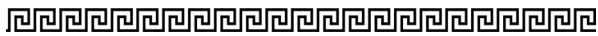
Україна зробила свій європейський вибір, у межах якого дуже важливим є розвиток прозорого відкритого державного управління із залученням громадськості. І якщо говорити про добре збалансовану, повністю функціональну систему державного управління, то в такій системі функція фінансового контролю має особливе значення, як і особливе значення мають органи, що наділені відповідними функціями.

Розглядаючи поняття «функція», варто відмітити, що кожна наука тлумачить це поняття по-своєму. На думку вчених-філософів, поняття функції має декілька визначень: функція – це службова роль одного з елементів соціальної системи стосовно іншого чи до системи в цілому; це залежність у межах цієї системи, за якої зміни в одній частині зумовлені змінами в іншій її частині [3, с. 631]; функція – це засоби досягнення мети, які базуються на доцільних якостях системи [4, с. 28]; це зовнішні прояви властивостей будь-якого об'єкта в цій системі відносин [5, с. 448]; це співвідношення двох об'єктів, у якому зміни одного зумовлюють зміни другого [6, с. 395]; це спосіб діяння речі або елемента системи, що спрямований на досягнення певного ефекту [7, с. 564].

У соціології функція – це роль, яку виконує певний соціальний інститут щодо суспільства.







окремо й доцільності спрямування вилучених коштів на фінансування інших видатків Державного бюджету України; 4) контролює ефективність управління коштами Державного бюджету України центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, законність і своєчасність руху коштів Державного бюджету України, у тому числі коштів загальнодержавних цільових фондів у Національному банку України, уповноважених банках і кредитних установах України; 5) надає консультації органам і посадовим особам, які обираються, затверджуються або призначаються Верховною Радою України, з питань витрачання коштів Державного бюджету України. У ході проведення перевірок та аналізу стану економіки розробляє заходи щодо пошуку можливостей і нових джерел залучення додаткових надходжень до Державного бюджету України, вносить відповідні пропозиції центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної фінансової політики; 6) здійснює за дорученням Верховної Ради України, комітетів Верховної Ради України контрольні функції щодо фінансування загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального й національно-культурного розвитку, охорони довкілля й інших програм, що затверджуються Верховною Радою України; 7) контролює інвестиційну діяльність органів виконавчої влади, перевіряє законність та ефективність використання фінансових ресурсів, що виділяються з Державного бюджету України на виконання загальнодержавних програм; 8) проводить попередній аналіз до розгляду на засіданнях комітетів і Верховної Ради України звітів Антимонопольного комітету України щодо здійснення ним державного контролю за дотриманням антимонопольного законодавства, а також звітів Фонду державного майна України й посадових осіб, які обираються, призначаються або затверджуються Верховною Радою України, щодо ефективного управління майном, що є основним на-

ціональним багатством, власністю українського народу; 9) здійснює контроль за виконанням рішень Верховної Ради України про надання Україною позик та економічної допомоги іноземним державам, міжнародним організаціям, передбачених у Державному бюджеті України, за касовим виконанням Державного бюджету України Національним банком України й уповноваженими банками; 10) перевіряє за дорученням Верховної Ради України відповідно до свого статусу кошторис витрат, пов'язаних із діяльністю Верховної Ради України та її апарату, допоміжних органів і служб Президента України, апарату Кабінету Міністрів України, а також витрачання коштів державними установами й організаціями, що діють за кордоном і фінансуються за рахунок Державного бюджету України; 11) готує й дає висновки та відповіді на звернення органів виконавчої влади, органів прокуратури й суду з питань, що належать до її відання; 12) здійснює зв'язки з контрольними органами іноземних держав і відповідними міжнародними організаціями, укладає з ними угоди про співробітництво; 13) здійснює контроль у сфері державних закупівель.

Якщо порівнювати норми Закону України «Про Рахункову палату» з відповідними нормами аналогічних законів зарубіжних країн, то можна помітити, що Рахункова палата України тривалий час не була наділена достатнім для ефективного виконання її функцій обсягом повноважень.

У багатьох країнах, де створені й функціонують рахункові палати, вони наділені функціями контролю не тільки за використанням бюджетних коштів, а й контролюють повноту та своєчасність надходжень коштів до державного бюджету. У деяких країнах світу рахункові палати наділені судовими функціями (наприклад, у Франції). В окремих країнах рахункові палати здійснюють функції контролю за публічними фінансами; функції ініціювання питання про відкриття дисциплінарного провадження в разі виявлення фактів службової недбалості щодо співробітників, які допустили





службову недбалість; ініціювання питання про притягнення винних працівників підконтрольних об'єктів до кримінальної відповідальності; видання приписів про усунення порушень; прийняття рішень про відшкодування завданих державі збитків винними особами [18].

Досліджуючи історію розвитку Рахункової палати України, необхідно відмітити, що цей орган почав діяти на підставі Закону України «Про Рахункову палату Верховної Ради України» від 11 липня 1996 р. [19]. Закон набрав чинності 22 жовтня 1996 р. Однак Закон України «Про Рахункову палату Верховної Ради України» не відповідав Конституції України в частині окремих своїх положень, зокрема щодо найменування Закону України «Про Рахункову палату Верховної Ради України», а також щодо визначення Рахункової палати як органу «вищого», «державного фінансово-економічного» контролю та «вищого фінансово-економічного» контролю, про що й було зазначено в рішенні Конституційного Суду України від 23 грудня 1997 р. № 7-зп у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про Рахункову палату Верховної Ради України» (справа про Рахункову палату) [20].

Підставою для розгляду такої справи була наявність спору стосовно відповідності Закону України «Про Рахункову палату Верховної Ради України» в частині визначення статусу, завдань, функцій і повноважень Рахункової палати положенням Конституції України. У Рішенні Конституційного Суду України було звернуто увагу на те, що якщо Конституція України передбачає утворення Рахункової палати як державного органу, що діє «від імені Верховної Ради України», а її призначення визначає як «контроль за використанням коштів Державного бюджету України» (ст. 98), то закон визначає Рахункову палату як орган самої Верховної Ради України, на який покладено здійснення вищого державного фінансово-економічного контролю.

У поясненнях Верховної Ради України щодо цього положення зазначалося, що оскільки Рахункова палата діє від імені Верховної Ради України (ст. 98 Конституції України), формується нею (п. 16 ст. 85 Конституції України), то вона фактично є органом парламентського контролю, тому її законодавче визначення як органу державного фінансово-економічного контролю, який утворюється Верховною Радою України, підпорядкований і підзвітний їй, є правомірним.

Принципово важливим було те, що Конституційний Суд України, вирішуючи цей спір, виходив із того, що Конституція України має найвищу юридичну силу (ч. 2 ст. 8 Конституції України), верховенство конституційних норм поширюється на всі сфери державної діяльності, у тому числі на законотворчий процес. Верховна Рада України, приймаючи закони, не має права допускати невідповідностей щодо будь-яких положень, прямо закріплених у Конституції України. Однак Верховна Рада України в Законі України «Про Рахункову палату Верховної Ради України» змінила конституційно встановлене найменування Рахункової палати та її призначення.

Визначення Рахункової палати України як органу самої Верховної Ради України створювало можливість поширення на Рахункову палату України безпосереднього здійснення парламентських функцій, що суперечило принципу єдиного законодавчого органу, яким є Верховна Рада України (ст. 75 Конституції України).

Верховна Рада України, яка за юридичною природою є парламентом, реалізує свої конституційні повноваження (ст. ст. 85 і 92 Конституції України), зокрема й у сфері фінансово-економічної діяльності (п. п. 4, 6, 11, 13, 14, 16, 18, 19, 24, 33, 36 ст. 85; п. п. 5, 6, 7, 8, 9, 22 ч. 1 ст. 92; п. 1, 8 ч. 2 ст. 92 Конституції України), саме як орган загальної конституційної компетенції. Рахункова палата України, відповідно до ст. 98 Конституції України, є органом спеціальної конституційної компетенції, що в контексті загальних повноважень Верховної Ради



України має обмежений і виключний характер. Повноваження Рахункової палати України є похідними від повноважень Верховної Ради України, відповідно до ст. 19 Конституції України у своїй діяльності вона не може виходити за їх межі.

Відповідно до Конституції України Рахункова палата України є незалежним органом спеціальної конституційної компетенції, і Верховна Рада України як орган законодавчої влади не має права забирати чи обмежувати конституційні повноваження Рахункової палати України, передавати їх будь-яким іншим органам або ж брати на себе їх здійснення. Зазначені положення, однак, не стосуються повноважень Верховної Ради України як органу, який відповідно до ст. 155 Конституції України має повноваження вносити зміни до Конституції України, зокрема до ст. 98.

Не відповідало Конституції України й визначення в законі призначення Рахункової палати України. Якщо Конституція України закріплювала за Рахунковою палатою України функцію здійснення «контролю за використанням коштів Державного бюджету України» (ст. 98), то ч. 1 ст. 1 та ст. 3 закону поклали на Рахункову палату України здійснення «вищого» та «державного фінансово-економічного контролю», а ст. 36 закону встановлювала її статус як «вищого незалежного органу фінансово-економічного контролю».

Зазначимо, що поняття «державний фінансово-економічний контроль» є набагато ширшим за поняття «контроль за використанням коштів Державного бюджету України». Отже, застосовуючи в законі більш широке поняття, Верховна Рада України фактично розширено тлумачила ст. 98 Конституції України, підтверджуючи це прийняттям Постанови Верховної Ради України «Про тлумачення статті 98 Конституції України» від 1 жовтня 1996 р. За рішенням Конституційного Суду України від 11 липня 1997 р. ця постанова як така, що не відповідала Конституції України, втратила чинність. Своім рішенням Конституційний Суд України встановив, що Рахункова

палата України є незалежним органом фінансового контролю, а не органом Верховної Ради України. Таким чином, Конституційний Суд України, позбавляючи Рахункову палату України владно-розпорядчих повноважень, виходив із закріплених законом України взаємовідносин Верховної Ради України та Рахункової палати України, особливістю яких є те, що вони передбачають владне підпорядкування Рахункової палати України парламенту, зокрема, через доручення парламенту та комітетів права Верховної Ради України спрямовувати діяльність Рахункової палати України (ст. 32) на основі підзвітності й підконтрольності Рахункової палати України, її Колегії й посадових осіб щодо дотримання ними законності під час здійснення повноважень, передбачених ст. 7 Закону України «Про Рахункову палату», та завдань, поставлених перед Рахунковою палатою України згідно із чинним законодавством України.

Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. ст. 98 Конституції України була представлена в новій редакції: «Контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням здійснює Рахункова палата» [21]. Законом України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» від 19 вересня 2013 р. ця стаття викладена в такій редакції: «Контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням здійснює Рахункова палата. Організація, повноваження й порядок діяльності Рахункової палати визначаються законом». Однак закон від 8 грудня 2004 р. було визнано неконституційним згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010.

Відповідно до Постанови Верховної Ради України від 22 лютого 2014 р. № 750-VII [22], виходячи з того, що Конституція України є актом установчої влади Українського народу, враховуючи властиві парламенту виключні повно-





важення вносити зміни до Конституції України як елемент установчої влади та маючи на меті відновити легітимність конституційного правопорядку в Україні, як єдиний уповноважений на таку дію орган Верховна Рада України постановила визнати такими, що є чинними на території України, положення Конституції України, прийнятої на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р., із змінами й доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV, від 1 лютого 2011 р. № 2952-VI, від 19 вересня 2013 р. № 586-VII. Отже, почала знову діяти ст. 98 Конституції України, прийнята законом від 8 грудня 2004 р. зі змінами, внесеними законом від 19 вересня 2013 р.

Однак сьогодні виникає питання щодо того, чи забезпечить таке формулювання статті Основного Закону ефективність проведення фінансового контролю Рахунковою палатою України. Адже немає уточнюючих змін до Закону України «Про Рахункову палату». Отже, незрозуміло, який масштаб змін буде здійснюватися Рахунковою палатою України. Незрозуміло, як бути з контролем за управлінням об'єктами права державної власності, з контролем за тією частиною фінансово-економічної діяльності, яка перебуває поза межами надходження й використання коштів Державного бюджету України, адже їх Рахункова палата України не може здійснювати. Таким чином, питання правового статусу Рахункової палати України, формулювання основних функцій цього органу й досі залишається концептуально важливим та актуальним. Визнаючи цей орган як постійно діючий орган контролю в руках парламенту, Рахункова палата України втрачає свою незалежність у системі органів державної влади, а ефективність здійснення нею функцій стає помітно нижчою.

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

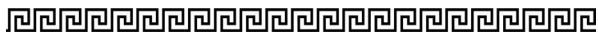
разі, якщо він незалежний від організацій, які перевіряє, і захищений від стороннього впливу.

**Ключові слова:** функція, Рахункова палата України, правовий статус, контроль.

*Статтю присвячено дослідженню Рахункової палати України як постійно діючого органу контролю й визначенню функцій цього органу. Акцентовано увагу на тому, що серед державних інституцій особливе місце належить Рахунковій палаті України як постійно діючому органу контролю, який повинен розвиватися та функціонувати на основі європейських стандартів і перевіреної багаторічним досвідом кращої світової практики. Доведено, що Рахункова палата України як орган, який має конституційний статус, повинна здійснювати свою діяльність на основі принципів законності, плановості, об'єктивності, незалежності та гласності. Встановлено, що, враховуючи важливість функцій, покладених на цей орган, він, безумовно, може виконувати покладені на нього функції об'єктивно й ефективно тільки в тому разі, якщо буде незалежним від організацій, які він перевіряє, і захищений від стороннього впливу.*

*Статья посвящена исследованию Счетной палаты Украины как постоянно действующего органа контроля и определению функций органа. Акцентируется внимание на том, что среди государственных институтов особое место принадлежит Счетной палате Украины как постоянно действующему органу контроля, который должен развиваться и функционировать на основе европейских стандартов и проверенной многолетним опытом лучшей мировой практики. Доказано, что Счетная палата Украины как орган, который имеет конституционный статус, должна осуществлять свою деятельность на основе принципов законности, плановости, объективности, независимости и гласности. Установлено, что, учитывая важность*





функций, возложенных на этот орган, он, безусловно, может выполнять возложенные на него функции объективно и эффективно только в том случае, если будет независимым от организаций, которые он проверяет, и защищен от постороннего влияния.

The article dwells on the investigation of Court of Auditors as a permanent control body as well as the determining the functions of the body. Major attention is paid to the fact that Court of Auditors takes a special place among government institutions, therefore it should develop and function on the basis of the European standards and well-verified best world practice. It has been proved that Court of Auditors as a body having a constitutional status should build up its activity on the principles of lawfulness, regularity, objectivity, independence, publicity. It has been established, taking into account the importance of the functions performed by the body, that it may fulfill all the functions objectively and effectively only when it is independent from the organizations it audits and is protected from the outside influence.

#### Література

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про Рахункову палату : Закон України від 11 липня 1996 р. № 315/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 43. – Ст. 212.
3. Философский энциклопедический словарь / ред. кол. : С.С. Аверинцев, Е.А. Араб-Огли, Л.Ф. Ильичев и др. – М. : Советская энциклопедия, 1989. – 815 с.
4. Протасов В.Н. Правоотношение как система / В.Н. Протасов. – М. : Юридическая литература, 1991. – 142 с.
5. Философский словарь / под ред. М.Н. Розенталя. – М. : Издательство политической литературы, 1972. – 496 с.
6. Общетеоретическая юриспруденция. Учебный курс : [учебник] / под ред. Ю.Н. Оборотова. – О. : Фенікс, 2011. – 436 с.
7. Філософський словник / за ред. В.І. Шинкарука. – К. : Головна редакція УРЕ, 1973. – 599 с.
8. Бахрах Д.Н. Административное право. Часть общая : [учебник] / Д.Н. Бахрах. – М. : Изд-во БЕК, 1993. – 301 с.
9. Общая теория права и государства : [учебник] / под ред. В.В. Лазарева. – М. : Юрист, 1994. – 359 с.
10. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления / В.Б. Аверьянов. – К. : Наукова думка, 1979. – 152 с. ; Бачило И.Л. Функции органов управления / И.Л. Бачило. – М. : Юридическая литература, 1976. – 198 с. ; Цветков В.В. Наука управління і місцевої Ради / В.В. Цветков, Л.П. Юзьков, О.Ф. Фрицький. – К. : Вища школа, 1970. – 439 с.
11. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления / В.Б. Аверьянов. – К. : Наукова думка, 1979. – 150 с.
12. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / ред. колегія : В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.
13. Бобровник С.В. Система законодавства України: актуальні проблеми та перспективи розвитку / С.В. Бобровник, О.Л. Богинич. – К. : Наукова думка, 1994. – 123 с.
14. Загальна теорія держави і права / за ред. В.В. Копейчикова. – К. : Юрінком, 1997. – 320 с.
15. Матузов Н.И. Теория государства и права / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – М. : Юрист, 1997. – 672 с.
16. Погорелко В.Ф. Функции общенародного государства / В.Ф. Погорелко. – К. : Знание, 1980. – 64 с.
17. Погорілко В.Ф. Основи конституційного ладу України / В.Ф. Погорілко. – К. : ІнЮре, 1997. – 40 с.
18. Інституційний розвиток Рахункової палати в системі вимог європейський стандартів : матеріали круглого столу у Верховній Раді України. – К., 2003. – 38 с.
19. Про Рахункову палату Верховної Ради України : Закон України від 11 липня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 42. – Ст. 212.
20. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про Рахункову палату Верховної Ради України» (справа про Рахункову палату) № 01/34-97 від 23 грудня 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-97>.
21. Про внесення змін до Конституції України : Закон України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.
22. Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 р., із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV, від 1 лютого 2011 р. № 2952-VI, від 19 вересня 2013 р. № 586-VII : Постанова Верховної Ради України від 22 лютого 2014 р. № 750-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 11. – Ст. 151.

