КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.53:336.148
DOI https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2026.5/04

Квашин В. Ю.
https://orcid.org/0000-0001-9558-5272

ПРОБЛЕМА «АБСОЛЮТИЗАЦІЇ» НЕЗАЛЕЖНОСТІ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ВІД СИСТЕМИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

У статті проведено правовий аналіз проблеми прагнення Рахункової палати до «абсолютизації» власної незалежності, яке випливає зі змісту Стратегії її розвитку на 2025–2029. Зважаючи на сучасні дослідження та публікації доведено, що вказана проблема залишається недостатньо дослідженою. На підставі аналізу норм Конституції України та профільного Закону України «Про Рахункову палату» з'ясовано місце Рахункової палати як органу парламентського контролю та невід'ємного конституційного складника законодавчої гілки влади в системі органів державної влади. Виявлено, що організаційну, функціональну, політичну та фінансову незалежність Рахункової палати як від органів виконавчої та судової влади, так і від самого парламенту вже на достатньому рівні забезпечено завдяки змінам до профільного законодавства. Доведено, що такі зміни повністю відповідають приписам Конституції України та її міжнародним договорам. Виявлено запобіжники проти обмеження Верховною Радою України незалежності Рахункової палати: право Рахункової палати проводити аудит витрат парламенту, обов'язковість розгляду парламентом висновків Рахункової палати щодо проєктів законів, що стосуються питань статусу, незалежності, організації, повноважень і порядку її діяльності, захист Рахункової палати Верховним Судом від будь-якого втручання, зокрема, парламентського, що унеможливлює позбавлення Рахункової палати незалежності в законний спосіб без її згоди. У висновках також обґрунтовано, що положення Стратегії розвитку Рахункової палати на 2025–2029 роки не відповідають Конституції України та її чинному законодавству та вже наразі можуть створювати передумови для дисбалансу в системі органів державної влади України, в тому числі, через спроби узурпації влади. Запропоновано задля уникнення таких ризиків привести вказану Стратегію у відповідність до Основного Закону, інших чинних законів та міжнародних договорів України.

Ключові слова: *поділ державної влади на гілки, парламентський контроль, Рахункова палата, абсолютизація незалежності, узурпація влади.*

Постановка проблеми. 30 жовтня 2024 року Верховна Рада України прийняла Закон «Про внесення змін до Закону України «Про Рахункову палату» та деяких інших законодавчих актів України» (далі – Закон № 4042) [1]. Вказані зміни було ініційовано з урахуванням Звіту Європейської Комісії про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу за 2023 рік (гл. 32) [2], Меморандуму України з Міжнародним валютним фондом про економічну та фінансову політику (п. 65) [3], а їх метою було встановлено врегулювання окремих питань організації, повноважень та порядку діяльності Рахункової палати відповідно до міжнародних стандартів INTOSAI. Такий орієнтир визначено в законодавстві щодо реформування сфери державного фінансового контролю (аудиту) не вперше: згідно зі статтею 346 Угоди про асоціацію [4], сторони домовились про спрямування співробітництва в галузі управління державними фінансами на забезпечення й розвиток, зокрема, надійних систем зовнішнього аудиту, що базуються на міжнародних стандартах.

Вказаним законом було забезпечено не лише організаційну, функціональну та фінансову від-

© Квашин В. Ю., 2026
Стаття поширюється на умовах ліцензії відкритого доступу CC BY 4.0

окремленість від системи державних органів, а й незалежність Рахункової палати від самої Верховної Ради України завдяки уточненню механізму їхньої взаємодії [5].

Вочевидь на підставі та у продовження вказаних законодавчих новел Рахункова палата, визначаючи у Стратегії розвитку на 2025–2029 роки (далі – Стратегія) стратегічні цілі, вказала на свою роль *«незалежного державного зовнішнього аудитора України»*, акцентуючи увагу на подальшому посиленні власної незалежності як у візії, так і при визначенні основних завдань, очікуваних результатів та умов власної трансформації [6].

Зазначимо, що Рахункова палата у вказаному програмному документі самостійно визначила основні підходи до інституційної трансформації та розвитку, розкрила напрями зміцнення спроможності інституції та заявила про забезпечення діяльності на основі міжнародних стандартів (розділ «Наш стратегічний контекст» Стратегії). Також у Стратегії акцентовано на залученні для оцінювання рівня незалежності Рахункової палати інституцій міжнародних експертів, які, зокрема, забезпечуватимуть підтримку такого її статусу.

Уявляється, що вказані положення Стратегії не повною мірою відповідають конституційному статусу Рахункової палати та її місцю в системі органів державної влади, а виявлена тенденція до «абсолютизації» незалежності суперечать як Конституції України [7], так і профільному Закону України «Про Рахункову палату» [8], згідно з якими вона здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням від імені Верховної Ради України. Таким чином, проблема подальшого функціонування Рахункової палати в контексті такого її прагнення потребує нагального вирішення задля уникнення порушення конституційного ладу через ризик дисбалансу в системі органів державної влади та узурпації влади Рахунковою палатою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми конституційного статусу Рахункової палати традиційно привертали увагу вітчизняних правників. Значний внесок у дослідження вказаної проблематики зробили Ю.Г. Барабаш, С.К. Базика, В.Ю. Квашин, О.С. Койчева, У.О. Олексій (Лазар).

Так, Ю.Г. Барабаш у кандидатській дисертації «Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики» (2004) системно розглянув сутність, форми та механізми парламентського контролю, заклавши методологічну основу для подальшого аналізу місця спеціалізованих органів, у тому числі, Рахункової палати, у системі поділу влади. Автор, зокрема, вказував на можливість розширення чисельності апарату Рахункової палати та створення її представництв на місцях [9].

Питання статусу Рахункової палати як суб'єкта парламентського контролю за публічними фінансами ґрунтовно досліджувала також У.О. Олексій (Лазар), яка у дисертації «Фінансово-правовий аспект парламентського контролю за публічними фінансами»(2017), в якій авторка обґрунтувала парламентську природу контролю, здійснюваного Рахунковою палатою, проаналізувала форми такого контролю (аудит, ревізія, експертиза, моніторинг) та виявила проблеми взаємодії з Верховною Радою України [10].

Механізми парламентського контролю у сфері публічних фінансів, у тому числі роль Рахункової палати як вищої аудиторської інституції, досліджував С.К. Базика у дисертації «Механізми парламентського контролю у сфері публічних фінансів в Україні» (2019), в якій він акцентував увагу на унікальності Рахункової палати як незалежного органу, утвореного парламентом, та запропонував напрями її модернізації [11].

Адміністративно-правовий статус Рахункової палати як вищого органу аудиту у дисертації «Рахункова палата як суб'єкт фінансового контролю» (2016) досліджувала О.С. Койчева, яка доводила необхідність закріплення за Рахунковою палатою статусу вищого органу фінансового контролю в спеціальному Законі України «Про систему державного фінансового контролю» [12].

Досліджено також окремі аспекти статусу Рахункової палати в попередніх роботах В.Ю. Квашина. Так, в науковій статті «Нормативно-правові особливості здійснення державного фінансового контролю Рахунковою палатою» (2026) автор, зокрема, акцентує на отриманні Рахунковою палатою широких дискреційних повноважень для визначення організаційної та методологічної основи своєї діяльності відповідно до міжнародно визнаних стандартів INTOSAI (ISSAI) [13].

Питання можливого конфлікту між прагненням до подальшого посилення незалежності Рахункової палати та конституційним принципом поділу влади, закріпленим у статті 6 Конституції України, залишається недостатньо дослідженим, що й зумовлює актуальність цієї статті.

Постановка завдання. Метою цієї статті є правовий аналіз Стратегії розвитку Рахункової палати на 2025–2029 роки в контексті прагнення Рахункової палати до «абсолютизації» власної незалежності задля встановлення його відповідності Конституції України та профільному законодавству.

Виклад основного матеріалу. Згідно зі статтями 6, 75 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, всі органи державної влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України, а єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України [7]. Згідно зі статтею 98 Основного Закону від імені Верховної Ради України контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням здійснює Рахункова палата [7]. Аналогічне за змістом положення міститься й в статті 1 Закону України «Про Рахункову палату», з чого можна дійти висновку про те, що вона є органом парламентського контролю [8]. Цей висновок також відповідає й пункту 16 частини першої статті 85 Конституції України, за яким саме парламент призначає на посади та звільнює з посад Голову та інших членів Рахункової палати [7]. Водночас маємо визнати, що в чинному Основному Законі порядок реалізації парламентом таких конституційних повноважень відсутній.

У Стратегії [6] з посиланням на Лімську декларацію керівних принципів аудиту (INTOSAI – P1) (далі – Лімська декларація) [14] вказується на нереалізованості закріплення в Конституції України незалежності Рахункової палати та її членів (пункт 1.1. «Поточний стан» розділу 1 «Інституційна та фінансова незалежність» Цілі 1), припускається вірогідність стикання з ризиками у частині незалежності через можливе втручання органів влади в процес реалізації її повноважень (пункт 1.2. «Ризики» розділу 1 «Інституційна та фінансова незалежність» Цілі 1), акцентується на необхідності безумовного дотримання міжнародних стандартів незалежності ВОА та впровадження механізмів для запобігання впливу сторонніх осіб чи установ на її діяльність тощо.

Вказана Стратегія у розумінні Закону України «Про правотворчу діяльність» є програмним документом публічної політики, який згідно зі статтею 20 зазначеного закону може прийматися, зокрема, і для окремого виду суспільних відносин на довготривалий період та способів досягнення поставленої мети [15]. Звичайно, прийняття вказаної Стратегії Рахунковою палатою в цілому не суперечило її праву на своїх засіданнях розглядати та вирішувати питання загальної концепції роботи та власного розвитку, надане вищому органу державного фінансового контролю (аудиту) у пункті 1 частини другої статті 25 профільного закону [8].

Разом з тим, у Стратегії, тобто вже після прийняття Закону № 4042-IX [1], Рахункова палата допускає імовірність політичного тиску та спроб обмеження її незалежності через бюджетні механізми або зміни до законодавства, а також політично мотивовані звільнення / призначення членів Рахункової палати (пункт 1.3. «Виклики та загрози» розділу 1 «Інституційна та фінансова незалежність» Цілі 1) [6].

Зі змісту Стратегії також вбачається, що Рахункова палата концептуально орієнтована на подальше «посилення власної незалежності завдяки закріпленню на конституційному рівні положень щодо її інституційної та фінансової незалежності» (пункт 1.4. «Потенціал розвитку» розділу 1 «Інституційна та фінансова незалежність» Цілі 1) та гарантування на законодавчому рівні «закріплення повної інституційної та фінансової незалежності Рахункової палати та її членів (пункт 1.6. «Основні завдання» розділу 1 «Інституційна та фінансова незалежність» Цілі 1), як це визначено міжнародними стандартами», а визнання прогресу в питанні інституційної та фінансової незалежності Рахункова палата пропонує передати міжнародним партнерам (INTOSAI, IDI, SIGMA), які за її баченням мають оцінювати цей прогрес в своїх звітах [6].

Зі змісту пункту 65 Меморандуму України з Міжнародним валютним фондом про економічну та фінансову політику вбачається, що ця фінансова установа підтримала таке посилення з метою забезпечення використання державних коштів, зокрема на відбудову та відновлення, за цільовим призначенням та заявила про продовження захисту Рахункової палати відповідно до її ролі та конституційної незалежності [3].

З наведеного, на нашу думку, вбачається прагнення Рахункової палати до «абсолютизації» власної незалежності від системи органів державної влади України. Разом з тим, подібне прагнення не випливає із зобов'язань, прийнятих нашої державою відповідно до Угоди про асоціацію. Так, згідно зі статтею 347 цього міжнародного договору співробітництво сторін, спрямоване на забезпечення й розвиток надійних систем зовнішнього аудиту, що базується на міжнародних стандартах, має полягати в імплементації стандартів та методик Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), а також обміну найкращими практиками ЄС у галузі зовнішнього контролю та аудиту державних фінансів з особливим акцентом на незалежності відповідальних органів Сторін. На наше переконання, «особливий акцент

на незалежності» ніяк не означає її «абсолютизації», а отже посилання на цю Угоду як джерело виникнення міжнародних зобов'язань України щодо розбудови конкретної моделі державного фінансового контролю (аудиту) з надмірною відокремленістю Рахункової палати не є належним обґрунтуванням вказаної тенденції [4].

Прагнення до «абсолютизації» незалежності Рахункової палати не повною мірою узгоджується і з положеннями Лімської декларації, що може бути наслідком вільного тлумачення її змісту. Так, у статті 5 Лімської декларації вказано, що «вищі органи аудиту можуть виконувати свої завдання неупереджено та ефективно лише в тому разі, якщо вони незалежні від об'єкта контролю й захищені від зовнішнього впливу» [14].

Вказані положення деталізовано в частині третій статті 6 Лімської декларації, відповідно до якої «у своїй професійній кар'єрі аудиторський персонал вищих органів аудиту не повинен перебувати під впливом об'єктів контролю і бути залежним від них», у статті 7 цієї Декларації, згідно з якою «вищі органи аудиту мають бути забезпечені фінансовими ресурсами, необхідними для виконання покладених на них завдань, мають за потреби звертатися про виділення необхідних фінансових ресурсів безпосередньо до державного органу, що ухвалює рішення про державний бюджет», та «повинні мати право використовувати кошти, виділені їм окремою бюджетною програмою, на свій розсуд». Водночас у статті 5 Лімської декларації підкреслено, що «державні установи не можуть бути абсолютно незалежними, оскільки вони є частиною держави загалом» [14].

Отже, для нашого дослідження уявляється доцільним з'ясування поточного стану врегулювання в профільному Законі України «Про Рахункову палату» відносин вищого органу державного фінансового контролю з Кабінетом Міністрів України і Верховною Радою України.

Оцінюючи відносини з Урядом України згідно зі статтею 39 профільного закону, зазначимо, що на запит Рахункової палати він має подавати їй статистичну, фінансову та іншу інформацію, необхідну для виконання нею повноважень; Рахункова палата може звернутися до Кабінету Міністрів України також і з обґрунтованою пропозицією призупинити дію або скасувати урядовий акт з питань фінансів і бюджету з мотивів його невідповідності законам України, надає Кабінету Міністрів України відомості про результати здійснених нею стосовно органів виконавчої влади, об'єктів державної власності заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), а також пропозиції щодо притягнення до передбаченої законом відповідальності осіб, винних у порушенні вимог законодавства, нецільовому та неефективному використанні коштів, заподіянні матеріальної шкоди державі. При цьому, Кабінет Міністрів України, своєю чергою, має інформувати Рахункову палату про вжиті за результатами розгляду таких відомостей заходи [8].

Як бачимо, Рахункова палата має встановлені законом повноваження здійснювати заходи державного фінансового контролю (аудиту) стосовно органів виконавчої влади, об'єктів державної власності, але немає таких чітко та беззаперечно встановлених повноважень стосовно самого Кабінету Міністрів України. Таким чином, виявлений поточний стан нормативного регулювання відносин Рахункової палати з Кабінетом Міністрів України не повною мірою відповідає статті 9 Лімської декларації, згідно з якою вищі органи аудиту здійснюють аудит діяльності Уряду, його адміністративних органів та інших підпорядкованих установ, а Уряд несе повну та виключну відповідальність за свої дії й бездіяльність і не може ігнорувати рішення, прийняті за результатами аудитів, якщо вони чинні та обов'язкові до виконання, а також експертні висновки вищого органу аудиту [14].

Іншим є поточне нормативне забезпечення незалежності Рахункової палати у відносинах з Верховною Радою України. Так, у статті 37 Закону України «Про Рахункову палату» визначено зміст її взаємодії з парламентом, в якому за останнім залишено вирішення питань призначення і звільнення Голови та інших членів Рахункової палати, заслуховування ним або його органами інформації про результати здійснення Рахунковою палатою заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) тощо [8].

До цього ж внесеними до Закону новелами, зокрема, його статтею 20^{-1}, встановлено, що попередній відбір кандидатів на посаду члена Рахункової палати здійснює дорадча група експертів в складі шести осіб, яку утворює Верховна Ради України на підставі пропозицій депутатських фракцій та груп. Деталізовано порядок утворення такого дорадчого органу, обговорення кандидатів на посади членів Рахункової палати, їх призначення на посади та звільнення, а також оформлення вказаних рішень парламенту в статті 208^{-2} Регламенту Верховної Ради України [16]. Саме з числа відібраних в такому порядку членів Рахункової палати відповідно до статті 20 профільного закону Верховна Рада України за поданням Голови

Верховної Ради України призначає Голову Рахункової палати [8].

Всі наведені законодавчі приписи щодо порядку призначення та звільнення Голови та членів Рахункової палати не суперечать частині другій статті 6 Лімської декларації, згідно з якою «метод призначення та звільнення членів вищого органу аудиту залежить від конституційного устрою кожної країни» [14].

Важливим, на наш погляд, запобіжником від спроб парламенту змінити стан незалежності Рахункової палати є передбачене частиною третьою статті 104 Регламенту Верховної Ради України положення, відповідно до якого зареєстровані законопроєкти, що стосуються питань статусу, незалежності, організації, повноважень і порядку діяльності Рахункової палати та інших питань, пов'язаних з її функціонуванням, направляються для одержання висновків до Рахункової палати [16]. При цьому, згідно з пунктом 6^{-2} частини першої статті 7 профільного закону такі висновки є обов'язковими до розгляду парламентом [8].

Не менш важливою гарантією діяльності Рахункової палати в контексті її взаємодії з парламентом та вже існуючої самостійності є положення частини шостої статті 3 профільного закону, відповідно до якої повноваження Рахункової палати не можуть бути припинені чи обмежені у разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України, а також у разі дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, введення воєнного або надзвичайного стану в Україні чи в окремих її місцевостях [8].

Також важливим для доведення чи спростування потреби в посиленні незалежності Рахункової палати від Верховної Ради України, яка є самостійним об'єктом контролю Рахункової палати, є, на нашу думку, з'ясування фактичних витрат на утримання парламенту, тобто визначення його місця серед «споживачів» коштів державного бюджету. Так, за 2025 рік касові видатки загального фонду на утримання Апарату Верховної Ради України та народних депутатів склали за загальним та спеціальним фондом загалом 6,31 млрд. грн., в той час як загалом фактичні (касові) витрати державного бюджету за цей період склали 5480,5 млрд. грн. (5,48 трлн. грн.), тобто 0,1151% від всіх фактичних витрат. Для порівняння це майже на 15,35 млрд. гривень менше, ніж фактичні витрати на фінансове забезпечення діяльності місцевих та апеляційних судів, ВККС України, НШС України, ССО та ДСА України (її територіальних управлінь), щодо яких функції головного розпорядника коштів Державного бюджету України здійснює Державна судова адміністрація (21,66 млрд. гривень) [18]. Природно, що за функціональною ознакою найбільшу частину витрат державного бюджету в умовах воєнного стану склали в цей період витрати на оборону (3069,9 млрд. грн.), а також витрати на громадський порядок і безпеку (819,4 млрд. грн.), соціальний захист і соціальне забезпечення (453,4 млрд. грн.), охорону здоров'я (218,8 млрд. грн.) тощо [17]. Отже, парламент не є найбільшим «споживачем» бюджетних коштів, не займає ключове місце серед всіх об'єктів контролю Рахункової палати, а тому немає об'єктивних підстав для імовірного впливу на неї задля приховування витрат на власне утримання.

Таким чином, вже впроваджені особливості законодавчого регулювання функціонування Рахункової палати нівелюють зазначені нею в Стратегії припущення про імовірність політичного тиску та спроб обмеження її незалежності через бюджетні механізми або зміни до законодавства, покладені в основу її прагнення до «абсолютизації» власної незалежності [6].

Разом з тим, інші аспекти взаємодії визначено в Законі України «Про Рахункову палату» без деталізації порядку реалізації [6]. Приміром, не встановлено порядок надання Рахунковою палатою в межах компетенції консультацій парламенту або взаємна участь народних депутатів України в засіданнях Рахункової палати та участь її членів в засіданнях парламенту. Навіть заслуховування Верховною Радою України щорічного звіту про результати діяльності Рахункової палати чітко не визначено ані цим законом, ані Законом України «Про Регламент Верховної Ради України». Зазначимо, що у частині третій статті 156 Регламенту лише зазначено, що Рахункова палата проводить експертизу проєкту закону про Державний бюджет України на наступний рік і до 1 жовтня року, що передує плановому, подає свої висновки Верховній Раді України [16].

Зазначимо, що згідно зі статтею 8 Лімської декларації «незалежність вищих органів аудиту має гарантувати дуже високий рівень ініціативи та самостійності, врегульованих Конституцією відповідно до умов і вимог кожної країни» [14]. Дійсно, в статті 98 Основного Закону України ані підстав такої ініціативності та самостійності Рахункової палати, ані порядку її реалізації не встановлено [7], але нам уявляється, що словосполучення «умови і вимоги кожної країни» не передбачає застосування якихось єдиних

підходів до визначення такої ініціативності та самостійності та універсальних порядків взаємодії, які потрібно було б обов'язково запровадити для відносин між Верховною Радою України і Рахунковою палатою.

Отже, проаналізований поточний стан законодавчого регулювання незалежності Рахункової палати від Верховної Ради України дозволяє визнати існування не стільки обмежень цієї незалежності, скільки стверджувати про виявлення інституційних, організаційних та функціональних особливостей її забезпечення, а серед недоліків вказувати лише на відсутність механізмів реалізації ініціатив вищого органу державного фінансового контролю (аудиту) в межах його компетенції. За таких обставин, на наш погляд, потребують законодавчому впровадженню, як раз таки, механізми реалізації ініціатив Рахункової палати, а не додаткові інструменти її відмежування від українського парламенту.

У контексті встановленої в частині першій статті 5 Лімської декларації вимоги захищеності вищих органів аудиту від зовнішнього впливу зазначимо, що цю вимогу деталізовано в частині третій цієї ж статті, згідно з якою для забезпечення необхідного рівня незалежності вищих органів аудиту має бути «гарантованим належний юридичний захист з боку Верховного Суду від будь-якого втручання» [14].

Слід звернути увагу на те, що дотримання такої вимоги парламент забезпечив Законом № 4042, яким зокрема статтю 20 Кодексу адміністративного судочинства України було доповнено частиною четвертою, згідно з якою справи про втручання в незалежність і повноваження Рахункової палати та її членів було віднесено до предметної юрисдикції Верховного Суду. На наш погляд, і зміни до частини п'ятої статті 26 Закону України «Про Рахункову палату», за якими рішення Рахункової палати можуть бути оскаржені в судовому порядку до Верховного Суду як суду першої інстанції протягом тридцяти днів з дня їх прийняття, і таке оскарження не зупиняє виконання вказаних рішень, також зміцнюють захищеність, а отже і незалежність Рахункової палати [1].

Всі виявлені особливості законодавчого регулювання свідчать про безпідставність прагнення до «абсолютизації» незалежності вищого органу державного фінансового контролю від єдиного законодавчого органу нашої держави. Протилежна логіка напряму не відповідатиме статтям 6, 75, 98 Конституції України та суперечитиме поділу державної влади на гілки.

На нашу думку, вказана тенденція до «абсолютизації» незалежності може підпадати під ознаки створення передумов для узурпації влади вищим органом державного фінансового контролю (аудиту), що порушуватиме приписи статті 5 Конституції України, згідно з якими ніхто не може узурпувати державну владу тавиключно народові належить право визначати і змінювати конституційний лад в Україні, а отже й поділ в ній державної влади на законодавчу, виконавчу та судову [7].

Конституційний Суд України в рішенні від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 у справі про здійснення влади народом (№ 1-5/2005) дійшов висновку, що узурпація державної влади означає неконституційне або незаконне її захоплення органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, громадянами чи їх об'єднаннями тощо [19]. Згідно з пунктом 4.5 вказаного рішення КСУ гарантією недопущення узурпації державної влади є положення частини другої статті 19 Конституції України, за якою, зокрема, органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [19].

В контексті ставлення до узурпації влади показовою є також і позиція самої Верховної Ради України, яку вона сформувала у Заяві у зв'язку з сьомою річницею початку Євромайдану та подій Революції Гідності. Так, за пунктом 5 вказаної заяви узурпація влади однією з її гілок, партією чи окремим посадовцем є абсолютно недопустимим явищем, що спричиняє довготривалі тяжкі наслідки. Така позиція зайвий раз свідчить про безпідставність припущень про політичний вплив на Рахункову палату з боку Верховної Ради України, а отже й недоречність спрямованості донадмірної її незалежності від парламенту [20].

На нашу думку, здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову передбачає, що кожний орган державної влади має належати до однієї з гілок влади (законодавчої, виконавчої чи судової). Таким чином, «абсолютизація» незалежності від парламенту України постійно діючого незалежного державного колегіального органу, який за конституційним статусом є органом парламентського контролю, а отже й невід'ємним конституційним складником законодавчої гілки влади, не узгоджується ані з Конституцією України, ані з її міжнародними договорами.

Висновки. Оскільки жоден з міжнародних договорів не покладає на Україну зобов'язання

змінити конституційний лад задля розбудови якоїсь конкретної моделі зовнішнього державного фінансового контролю (аудиту), то Рахункова палата має продовжувати здійснювати зовнішній державний фінансовий контроль (аудит) не поза існуючої вітчизняної системи органів державної влади, а від імені Верховної Ради України. Це апріорі визначає її місце в цій системі як органу парламентського контролю та невід'ємного конституційного складника законодавчої гілки влади.

Забезпечення у чинному законодавстві України незалежності Рахункової палати від системи органів виконавчої та судової влади України є виправданим та повністю відповідає приписам Конституції України та її міжнародним договорам. Разом з тим, її повноваження щодо здійснення аудиту фактичних витрат Кабінету Міністрів України та механізми реалізації нею ініціатив в межах компетенції підлягають законодавчому уточненню.

У національному законодавстві вже впроваджено необхідні механізми, якими Рахунковій палаті забезпечено достатній рівень незалежності від Верховної Ради України та запобіжники проти її обмеження: право Рахункової палати проводити аудит витрат парламенту, обов'язковість розгляду парламентом її висновків щодо проєктів законів, що стосуються питань статусу, незалежності, організації, повноважень і порядку її діяльності, захист Рахункової палати Верховним Судом від будь-якого втручання, зокрема, парламентського. Отже, Верховна Рада України немає підстав та повноважень в законний спосіб позбавити Рахункову палату незалежності без її згоди.

Самостійне визначене Рахунковою палатою завдання з подальшого конституційного визнання її повної інституційної та фінансової незалежності від Верховної Ради України можна оцінювати як цього контрольного органу до «абсолютизації» власної незалежності. Зважаючи на це, відповідні положення Стратегії розвитку Рахункової палати на 2025–2029 роки не відповідають Конституції України та вже наразі можуть створювати передумови для дисбалансу в системі органів державної влади, в тому числі, через спроби її узурпації. Задля уникнення таких ризиків слід вказану Стратегію привести у відповідність до Основного Закону, інших чинних законів та міжнародних договорів України.

Список літератури:

1. Про внесення змін до Закону України «Про Рахункову палату» та деяких інших законодавчих актів України : Закон України від 30.10.2024 № 4042-IX. *Відомості Верховної Ради України.* 2025. № 15. Ст. 37. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4042-20#Text (дата звернення: 02.09.2026).

2. Ukraine 2023 Report : Commission Staff Working Document (2023) 699 final, 8.11.2023. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/bb61ea6d-dda6-4117-9347-a7191ecefc3f_en?filename=SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf (дата звернення: 02.09.2026).

3. Меморандум про економічну та фінансову політику : міжнародний договір між Україною та Міжнародним валютним фондом від 17.06.2024. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/Lol_MEFP_Ukraine_2024-03-11.pdf. (дата звернення: 02.09.2026).

4. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16.09.2014 № 1678-VII. *Відомості Верховної Ради України.* 2014. № 40. Ст. 2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18#Text (дата звернення: 02.09.2026).

5. Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Рахункову палату» та деяких інших законодавчих актів України». URL: https://itd.rada.gov.ua/93175f35-e705-47b3-b057-5f9b60e5381b (дата звернення: 02.09.2026).

6. Стратегія розвитку Рахункової палати на 2025–2029 роки : рішення Рахункової палати від 19.03.2025 № 6–4. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/About/Strategy/Strategy_ACU_2025-2029_.pdf (дата звернення: 02.09.2026).

7. Конституція України : Основний Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text (дата звернення: 02.09.2026).

8. Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2015. № 36. Ст. 360. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text (дата звернення: 02.09.2026).

9. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02 – конституційне право / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України. 2004. URL: https://scholar.google.com/scholar?oi=bibs&cluster=3548126214232606521&btnI=1&hl=uk (дата звернення: 03.09.2026).

10. Олексій У.О. Рахункова палата як орган парламентського контролю за публічними фінансами / У.О. Олексій (Лазар) // *Традиції та новації юридичної науки: минуле, сучасність, майбутнє* : матеріали

Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 19 трав. 2017 р.). У 2 т. Т. 2 / відп. ред. Г. О. Ульянова. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2017. С. 123–125. URL: http://hdl.handle.net/11300/11006 (дата звернення: 03.09.2026).

11. Базика С. К. Механізми парламентського контролю у сфері публічних фінансів в Україні : автореф. дис. … канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 – механізми державного управління / Хмельницький університет управління та права, Хмельницька обласна рада. 2019. URL: https://univer.km.ua/sites/default/files/%D0%9D%D0%B0%D1%83%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20%D0%B4%D1%96%D1%8F%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C/aref_Bazika.pdf (дата звернення: 03.09.2026).

12. Койчева О.С. Рахункова палата як суб'єкт фінансового контролю: автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Національний університет «Одеська юридична академія», МОН. 2016. URL: https://dspace.onua.edu.ua/items/1096f720-1387-4d27-a059-34954724c368 (дата звернення: 03.09.2026).

13. Квашин В. Ю. Нормативно-правові особливості здійснення державного фінансового контролю Рахунковою палатою. *Право та інновації.* 2026. № 2 (54). С. 157–165. DOI: https://doi.org/10.37772/2518-1718-2026-2(54)-21.

14. Лімська декларація керівних принципів аудиту «INTOSAI-P 1» : декларація, ухвалена на IX Конгресі Міжнародної організації вищих органів аудиту (INTOSAI) 1977 р. (в редакції 2019 р.). URL: https://rp.gov.ua/upload-files/About/Standards/INTOSAI_P1.pdf (дата звернення: 04.09.2026).

15. Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX. *Відомості Верховної Ради України.* 2023. № 93. Ст. 364. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20?find=1&text=%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%BD%D0%BE#w1_1 (дата звернення: 04.09.2026).

16. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 14–15, № 16–17. Ст. 133. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17?find=1&text=%D1%80%D0%B0%D1%85%D1%83%D0%BD%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%B0#w1_1 (дата звернення: 04.09.2026).

17. Інформація Міністерства фінансів України про виконання Державного бюджету України за 2025 рік. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/!%20%D0%86%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F_%D1%89%D0%BE%D0%B4%D0%BE_%D0%B2%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D0%BD_%D0%94%D0%91%D0%A3_%D0%B7%D0%B0_2025_%D1%80%D1%96%D0%BA_27_02_2026.pdf (дата звернення: 04.09.2026).

18. Звіт про діяльність ДСА України в 2025 р. URL: https://court.gov.ua/storage/portal/dsa/stan_rob_zap_pub_inf/%D0%97%D0%92%D0%86%D0%A2%20%D0%B4%D1%96%D1%8F%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C%20%D0%94%D0%A1%D0%90%202025%20%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D0%B9.pdf (дата звернення: 04.09.2026).

19. Рішення Конституційного Суду України від 05.10.2005 № 6-рп/2005 у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука В.С., Подгорної В.В., Кислої Т.В. про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05#Text (дата звернення: 04.09.2026).

20. Заява Верховної Ради України у зв'язку з сьомою річницею початку Євромайдану та подій Революції Гідності : Постанова Верховної Ради України від 17.02.2021 № 1240-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1240-IX#Text (дата звернення: 04.09.2026).

Kvashyn V. Yu. THE PROBLEM OF THE "ABSOLUTISATION" OF THE ACCOUNTING CHAMBER'S INDEPENDENCE WITHIN UKRAINE'S SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITIES

The article provides a legal analysis of the Accounting Chamber's pursuit of the "absolutisation" of its independence, as reflected in its Development Strategy for 2025–2029. A review of current research and academic publications demonstrates that this issue remains insufficiently examined in legal scholarship. Based on an analysis of the Constitution of Ukraine and the Law of Ukraine "On the Accounting Chamber," the article determines the place of the Accounting Chamber within Ukraine's system of public authorities as a body of parliamentary oversight and an integral constitutional component of the legislative branch of government. The analysis establishes that the organisational, functional, political, and financial independence of the Accounting Chamber from the executive and judicial branches, as well as from Parliament itself, has already been secured to a sufficient degree through amendments to the relevant legislation. These legislative amendments are found to be fully consistent with the Constitution of Ukraine and Ukraine's international

treaties. The article further demonstrates that the Accounting Chamber's powers to audit the actual expenditures of the Cabinet of Ministers of Ukraine, as well as the mechanisms for implementing initiatives falling within its competence, require further legislative clarification. The article identifies a number of safeguards against restrictions by the Verkhovna Rada of Ukraine on the independence of the Accounting Chamber. These include the Accounting Chamber's authority to audit parliamentary expenditures; the requirement that Parliament consider the Accounting Chamber's conclusions on draft laws concerning its status, independence, organisation, powers, and procedures; and judicial protection by the Supreme Court against any interference with the Accounting Chamber's activities, including interference by Parliament. The article concludes that the provisions of the Development Strategy of the Accounting Chamber for 2025–2029 are inconsistent with the constitutional principle of the separation of powers among the legislative, executive, and judicial branches and may already create conditions for an imbalance within Ukraine's system of public authorities, including through attempts by the Accounting Chamber to usurp the powers and functions of other public authorities. It is therefore proposed that the Strategy be brought into conformity with the Constitution of Ukraine, other applicable legislation, and Ukraine's international treaties.

Keywords: *separation of powers; parliamentary oversight; Accounting Chamber; "absolutisation" of independence; usurpation of powers and functions of public authorities.*

Дата першого надходження статті до видання: 10.09.2026
Дата прийняття статті до друку після рецензування: 28.09.2026
Дата публікації (оприлюднення) статті: 18.11.2026