

**МІЖНАРОДНІ ПРАКТИКИ ЗДІЙСНЕННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ
ЗА ОРГАНАМИ ПРАВОПОРЯДКУ (ДОСВІД США ТА ВЕЛИКОБРИТАНІЇ)****INTERNATIONAL PRACTICES OF FINANCIAL OVERSIGHT OF LAW
ENFORCEMENT AGENCIES (EXPERIENCE OF THE USA AND THE UK)**

У статті узагальнено досвід США та Великобританії щодо здійснення фінансового контролю за органами правопорядку. Зауважено, що досвід США є цікавим комплексним підходом до фінансового контролю за діяльністю правоохоронних органів, який поєднує незалежний зовнішній аудит, внутрішній аудит та управлінський контроль. Відмічено, що особливістю британського досвіду є комплексний характер фінансового контролю за діяльністю поліції, за якого перевірка законності та правильності використання публічних коштів доповнюється оцінюванням ефективності й результативності управління ними. Наголошено, що особливістю британського досвіду є комплексний характер фінансового контролю за діяльністю поліції, за якого перевірка законності та правильності використання публічних коштів доповнюється оцінюванням ефективності й результативності управління ними. Водночас фінансова самостійність поліцейських органів поєднується з чітким розмежуванням повноважень і відповідальності за формування, розподіл та використання фінансових ресурсів. Показовою є орієнтація такого контролю на встановлення взаємозв'язку між обсягом залучених ресурсів та фактичними результатами поліцейської діяльності. Це дає змогу розглядати фінансовий контроль не лише як засіб виявлення фінансових порушень, а й як інструмент підвищення якості управління ресурсами та забезпечення фінансової стійкості діяльності поліції. Зроблено висновок, що для вдосконалення фінансового контролю за діяльністю органів правопорядку в Україні доцільним видається: по-перше, посилення превентивної складової фінансового контролю шляхом запровадження процедур попереднього оцінювання фінансових ризиків, погодження окремих видів витрат та перевірки їх належного документального обґрунтування; по-друге, вдосконалення взаємодії між внутрішнім і зовнішнім фінансовим контролем із чітким розмежуванням повноважень та відповідальності відповідних суб'єктів; по-третьє, запровадження спеціальних контрольних процедур щодо коштів і майна, обіг яких безпосередньо пов'язаний зі специфікою правоохоронної діяльності, зокрема вилучених грошових коштів та іншого майна, що перебуває у розпорядженні відповідних органів; по-четверте, розширення предмета фінансового контролю шляхом оцінювання не лише законності та обґрунтованості використання бюджетних коштів, а й ефективності та результативності використання фінансових, матеріальних і кадрових ресурсів у співвідношенні з результатами діяльності органів правопорядку.

Ключові слова: міжнародна практика, фінансовий контроль, правоохоронні органи, США, Великобританія.

The article summarizes the experience of the USA and the UK regarding financial oversight of law enforcement agencies. It highlights the US approach as a comprehensive model that combines independent external audit, internal audit, and management control. The article notes that a distinctive feature of the British experience is the comprehensive nature of financial oversight of police operations, where the verification of the legality and propriety of public fund usage is complemented by an assessment of the efficiency and effectiveness of their management. It is agreed that the peculiarity of the British investigation is the complex nature of financial control over the activities of the police, for which the verification of the legality and correctness of public accounting is supplemented by assessments efficiency and effectiveness of their management. Nowadays, the financial independence of police agencies is combined with clear divisions of responsibility and responsibility for the formation, distribution and allocation of financial resources. The demonstrative orientation of such control is to establish a relationship between the acquisition of resources and the actual results of police activity. This allows us to view financial control not only as a means of identifying financial irregularities, but also as a tool for increasing the efficiency of resource management and ensuring the financial stability of activities police. An amendment has been made that for the thorough financial control over the activities of law enforcement agencies in Ukraine, it seems necessary to: firstly, strengthen preventive warehouse financial control in the streets and introduce preliminary assessment procedures financial risks, identification of other types of expenses and verification of their proper documentary support; in other words, a thorough interaction between internal and external financial control with clear distinctions between the different subjects; thirdly, the introduction of special control procedures between the costs and the mine, avoiding any direct connections with the specifics of law enforcement activities, and the protection of the resulting pennies and other mines that are in ordered subordinate organs; fourthly, the expansion of the subject of financial control by the way of assessment does not deprive the legality and availability of the allocation of budget funds, but also the effectiveness and efficiency of the allocation of financial, material and human resources from related to the results of the activities of law enforcement agencies.

Key words: *international practice, financial oversight, law enforcement agencies, USA, UK.*

Постановка проблеми. В умовах посилення вимог до прозорості, підзвітності та ефективності функціонування публічної влади особливого значення набуває належна організація фінансового контролю за діяльністю органів правопорядку. Специфіка їх правового статусу, характер виконуваних завдань, значні обсяги бюджетного фінансування, а також можливість використання окремих спеціальних і захищених статей видатків зумовлюють необхідність формування дієвих механізмів контролю за законністю, обґрунтованістю та ефективністю використання публічних фінансових ресурсів. Водночас такий контроль має здійснюватися з урахуванням функціональної самостійності органів правопорядку, вимог щодо захисту інформації з обмеженим доступом та недопущення неправомірного втручання в їх оперативну й іншу передбачену законом діяльність. Важливим орієнтиром для вдосконалення національної системи фінансового контролю в цій сфері є міжнародні стандарти та сформовані в зарубіжних державах практики. Вони відображають усталені підходи до забезпечення незалежності органів зовнішнього аудиту, належного парламентського та внутрішнього фінансового контролю, управління бюджетними ризиками, запобігання корупції, забезпечення прозорості публічних закупівель і відповідальності за використання державних ресурсів.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання, присвячені здійсненню фінансового контролю за органами правопорядку, у своїх наукових працях розглядали: О.О. Давиденко, В.І. Литвиненко, М.І. Мельник, В.О. Невядовський, А.В. Собко, М.І. Хавронюк та багато інших. Втім, незважаючи на значний теоретичний доробок, у зазначеній сфері залишається чимала кількість проблем, що вимагає вивчення відповідних зарубіжних практик.

Саме тому метою статті є: узагальнити міжнародну практику здійснення фінансового контролю за органами правопорядку, зокрема на прикладі досвіду США та Великобританії.

Виклад основного матеріалу. Починаючи розгляд представленого проблемного питання, перш за все, вбачається необхідним звернути увагу на досвід Сполучених Штатів Америки.

У цій країні одним із механізмів забезпечення фінансової підзвітності правоохоронних органів є проведення незалежного аудиту їхньої фінансової звітності. Така практика, зокрема, застосовується щодо Федерального бюро розслідувань (ФБР). Організацію відповідного аудиту забезпечує Офіс Генерального інспектора Міністерства юстиції США (Office of the Inspector General), при цьому безпосереднє проведення аудиторської перевірки може доручатися незалежній аудиторській організації [1]. Предмет такого аудиту не обмежується перевіркою достовірності показників фінансової звітності, а охоплює також дослідження внутрішнього контролю за її формуванням та тестування дотримання окремих вимог законодавства й інших обов'язкових приписів, здатних суттєво вплинути на фінансову звітність. Особливе значення має перевірка відповідності систем фінансового управління ФБР установленим федеральним вимогам, стандартам бухгалтерського обліку та Стандартному загальному плану рахунків уряду США на рівні окремих операцій. Водночас відповідальність за створення, впровадження та підтримання внутрішнього контролю, необхідного для належної підготовки фінансової звітності, покладається на керівництво ФБР. Організаційна структура Бюро також передбачає функціонування окремого Офісу внутрішнього аудиту. Характерною рисою фінансового обліку і контролю у ФБР є необхідність охоплення специфічних активів, обумовлених правоохоронною діяльністю, зокрема коштів, що використовуються в операціях під прикриттям, грошових коштів, які зберігаються як докази, та вилучених грошових активів. Таким чином, американський підхід демонструє поєднання зовнішнього незалежного аудиту, внутрішнього контролю та спеціальних вимог до обліку фінансових ресурсів і активів, пов'язаних із виконанням правоохоронних функцій [1].

Важливо зауважити, що ФБР розробило та впровадило систему внутрішнього контролю за перевіркою і затвердженням рахунків-фактур підрядників проєкту Sentinel, що дало змогу зменшити ризик здійснення неналежних платежів підрядникам. Для забезпечення щоденного нагляду як за технічними, так і за фінансовими аспектами реалізації проєкту ФБР створило Офіс управління проєктом Sentinel (РМО). РМО розробив політику та процедури, якими визначено обов'язки щодо перевірки рахунків-фактур. Від підрядників проєкту Sentinel вимагається надавати детальне обґрунтування всіх виставлених рахунків-фактур, а також отримувати попереднє погодження РМО щодо витрат на проїзд, понаднормову роботу та інших прямих витрат. Політика РМО також передбачає обов'язок підрядників щомісяця подавати звіти про хід виконання робіт, які дають змогу співвіднести виставлені рахунки-фактури з виконаними завданнями та містять пояснення будь-яких виявлених у них невідповідностей. На Групу управління бізнесом РМО (ВТМ) також покладено обов'язок перевіряти кожен поданий підрядником рахунок-фактуру з метою встановлення правильності здійснених розрахунків та належного обґрунтування виставлених до оплати сум. Проведене нами тестування цих контрольних процедур засвідчило, що РМО ефективно впровадив їх на практиці. Під час перевірки не було виявлено жодних сумнівних платежів підрядникам. Офіс управління проєктом Sentinel також вжив заходів для вдосконалення розроблення та впровадження системи внутрішнього контролю за обладнанням, придбаним для реалізації проєкту Sentinel [2].

Показовою є практика фінансового контролю за операціями Департаменту поліції міста Нью-Йорк, пов'язаними з вилученим майном та коштами, одержаними внаслідок його подальшої конфіскації. Офіс контролера міста Нью-Йорк провів спеціальний аудит системи внутрішнього контролю NYPD за такими активами. Перевірка охоплювала процедури отримання, обліку та відображення у звітності вилученого майна, а також пов'язаних із ним доходів. Відділ зберігання майна NYPD (Property Clerk Division - PCD) відповідає за прийняття, облік, забезпечення схоронності, зберігання, повернення або інше передбачене законом розпорядження всім майном, що надходить у розпорядження NYPD. NYPD отримує у своє розпорядження два види вилученого майна: 1) майно, вилучене у зв'язку з арештом або як доказ у межах розслідування, яке підлягає конфіскації, якщо за результатами судового провадження буде ухвалено відповідне рішення чи видано відповідне розпорядження; 2) майно, що передається на зберігання з метою забезпечення його схоронності. До видів майна, що надходить до PCD, належать готівкові кошти, ювелірні вироби, зброя, транспортні засоби та інше майно різних видів. NYPD повертає майно, яке не є предметом провадження щодо конфіскації та відповідно до закону може бути повернене його законному власнику; знищує предмети, вилучені з цивільного обігу або заборонені законом (контрабандне майно); а також розпоряджається будь-яким незатребуваним майном. PCD співпрацює із зовнішніми організаторами аукціонів для реалізації майна та транспортних засобів. Після закінчення встановленого строку зберігання незатребуване майно реалізується через відкриті онлайн-аукціони. Незатребувані готівкові кошти NYPD перераховує до загального фонду

бюджету міста. У серпні 2017 року в місті Нью-Йорк було прийнято Місцевий закон № 131 від 2017 року (Local Law 131 of 2017), яким NYPD зобов'язано щорічно оприлюднювати звіти, що містять дані про вилучене майно та майно, яке перебуває на зберіганні [3].

Отже, досвід США є цікавим комплексним підходом до фінансового контролю за діяльністю правоохоронних органів, який поєднує незалежний зовнішній аудит, внутрішній аудит та управлінський контроль. Важливо, що такий контроль охоплює не лише перевірку фінансової звітності, а й оцінювання внутрішніх процедур, окремих фінансових операцій та обліку специфічних активів, пов'язаних із правоохоронною діяльністю. На прикладі ФБР простежується також орієнтація контролю на попередження неналежного використання коштів через попереднє погодження витрат, їх документальне обґрунтування та зіставлення з фактично виконаними роботами. Відтак, цінність американського досвіду полягає у поєднанні зовнішнього і внутрішнього контролю з превентивними механізмами мінімізації фінансових ризиків.

Цікавим також є досвід Великої Британії. Так, у цій країні існує Кодекс практики фінансового управління (Financial Management Code of Practice - FMCP), який визначає та конкретизує засади організації фінансового управління в поліції Англії та Уельсу й відображає той факт, що на поліцію законодавчо покладено один із ключових обов'язків - забезпечувати ефективне та раціональне використання публічних коштів (value for money). Кодекс містить загальні керівні положення, спрямовані на забезпечення ефективної та конструктивної взаємодії з усіх питань фінансового характеру. FMCP визначає загальні засади такої взаємодії, водночас забезпечуючи гнучкість та уникаючи надмірно детальної регламентації, щоб конкретні механізми й процедури могли визначатися на місцевому рівні. Крім того, FMCP конкретизує засади організації фінансового управління для комісарів з питань поліції та протидії злочинності (Police and Crime Commissioners) в Англії, які одночасно виконують функції органів пожежно-рятувальної служби відповідно до статті 4А Закону про пожежно-рятувальні служби 2004 року (Fire and Rescue Services Act 2004) [4].

Як передбачено Протоколом про поліцейську діяльність (Policing Protocol), кожен Комісар з питань поліції та протидії злочинності (Police and Crime Commissioner-PCC) та відповідний головний констебль відповідно до Закону про реформування поліції та соціальну відповідальність 2011 року (Police Reform and Social Responsibility Act 2011) наділені статусом одноособової корпорації (corporation sole). Відповідно, закон наділяє кожного з них правом наймати працівників та володіти коштами у межах виконання своїх офіційних повноважень. На головних констеблів покладається неупереджене керівництво та контроль за всіма констеблями й працівниками очолюваної ними поліцейської служби. Працівники PCC є підзвітними особі, яка обіймає цю посаду на підставі прямих виборів [4]. У межах території діяльності кожної поліцейської служби на PCC покладається встановлений законом обов'язок, підкріплений отриманим на виборах мандатом, забезпечувати ефективне та результативне функціонування поліцейської служби, а також забезпечувати підзвітність поліції від імені громадськості. PCC є одержувачем фінансування, призначеного для забезпечення поліцейської діяльності та протидії злочинності, включаючи державні гранти, надходження від спеціального місцевого збору (precept), а також кошти з інших джерел доходів. Особливості механізмів отримання доходів на місцевому рівні, зокрема коштів, що стягуються відповідно до статті 25 Закону про поліцію 1996 року (Police Act 1996), мають визначатися у місцевих схемах врядування [4].

У Великій Британії важливе місце у системі фінансового контролю за діяльністю поліції посідає Національне аудиторське управління (National Audit Office-NAO), яке здійснює системні дослідження питань фінансування поліцейської діяльності. Особливістю британського підходу є те, що відповідний контроль не обмежується перевіркою правильності ведення бухгалтерського обліку та використання фінансових ресурсів, а передбачає більш комплексне оцінювання фінансового забезпечення діяльності поліції. Зокрема, предметом аналізу є обсяги та структура витрат, попит на поліцейські послуги, ефективність використання наявних ресурсів, фінансова стійкість, а також забезпечення належного співвідношення між використаними державними ресурсами та отриманими результатами (принцип «цінності за гроші», - value for money). Показовим у цьому контексті є проведення Національним аудиторським управлінням у 2025 році дослідження продуктивності поліції та її довгострокової фінансової стійкості. У межах такого дослідження увага приділялася співвідношенню ресурсів, залучених до здійснення поліцейської діяльності, зокрема фінансових коштів, персоналу та робочого часу, з результатами діяльності поліції. Таким чином, британський підхід до фінансового контролю передбачає оцінювання не лише самого факту та правильності використання фінансових ресурсів, а й результативності їх використання у процесі виконання поліцією покладених на неї завдань [5].

Отже, особливістю британського досвіду є комплексний характер фінансового контролю за діяльністю поліції, за якого перевірка законності та правильності використання публічних коштів доповнюється оцінюванням ефективності й результативності управління ними. Водночас фінансова самостійність поліцейських органів поєднується з чітким розмежуванням повноважень і відповідальності за формування, розподіл та використання фінансових ресурсів. Показовою є орієнтація такого контролю на встановлення взаємозв'язку між обсягом залучених ресурсів та фактичними результатами поліцейської діяльності. Це дає змогу розглядати фінансовий контроль не лише як засіб виявлення фінансових порушень, а й як інструмент підвищення якості управління ресурсами та забезпечення фінансової стійкості діяльності поліції.

Висновки. Таким чином, враховуючи позитивний досвід США та Великої Британії, для вдосконалення фінансового контролю за діяльністю органів правопорядку в Україні доцільним видається:

- по-перше, посилення превентивної складової фінансового контролю шляхом запровадження процедур попереднього оцінювання фінансових ризиків, погодження окремих видів витрат та перевірки їх належного документального обґрунтування;
- по-друге, вдосконалення взаємодії між внутрішнім і зовнішнім фінансовим контролем із чітким розмежуванням повноважень та відповідальності відповідних суб'єктів;
- по-третє, запровадження спеціальних контрольних процедур щодо коштів і майна, обіг яких безпосередньо пов'язаний зі специфікою правоохоронної діяльності, зокрема вилучених грошових коштів та іншого майна, що перебуває у розпорядженні відповідних органів;
- по-четверте, розширення предмета фінансового контролю шляхом оцінювання не лише законності та обґрунтованості використання бюджетних коштів, а й ефективності та результативності використання фінансових, матеріальних і кадрових ресурсів у співвідношенні з результатами діяльності органів правопорядку.

Список використаних джерел:

1. Office of the Inspector General. Audit of the Federal Bureau of Investigation Annual Financial Statements Fiscal Year 2022. U.S. Department of Justice. 2023. 70 p. URL: <https://oig.justice.gov/sites/default/files/reports/23-038.pdf>
2. Financial Management: FBI Has Designed and Implemented Stronger Internal Controls over Sentinel Contractor Invoice Review and Equipment Purchases, but Additional Actions Are Needed. URL: <https://www.gao.gov/products/gao-08-716r>
3. Audit Report on the New York City Police Department's Controls Over Seized Property. July 8, 2021. URL: <https://comptroller.nyc.gov/reports/audit-report-on-the-new-york-city-police-departments-controls-over-seized-property/>
4. Revised Financial Management Code of Practice: For the Police Forces of England and Wales and Fire and Rescue Authorities created under section 4A of the Fire and Rescue Services Act 2004. London : Home Office, 2018. 57 p. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5b520cc8e5274a3fe0da32d7/CCS207_CCS0718021968-001_HO_FMCP_2018_Web_Accessible.pdf
5. Police productivity / National Audit Office. London : National Audit Office, 2025. URL: <https://www.nao.org.uk/reports/police-productivity/>

Дата першого надходження статті до видання: 07.05.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 29.05.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 15.06.2026