



Олексій У. О.*

член Громадської організації

“Асоціація фінансового права України”

(м. Харків, Україна)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3374-7114>

***Uliana Oleksii**, member of the Public Organization “Financial law association of Ukraine” (70, Pushkinska St., Kharkiv, Ukraine).

УДК 347.73:(342.531.4:35.072.6)

DOI 10.26886/2524-101X.3.2019.5

ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ ЯК ВИД ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

PARLIAMENTARY CONTROL OVER PUBLIC FINANCES AS A TYPE OF FINANCIAL CONTROL

ABSTRACT

Financial control is a set of measures aimed at creating an effective system to counteract the misuse of state and municipal monetary resources. Ensuring the effectiveness of financial control is possible only when a qualitatively organized system of control subjects. The main controlling functions of financial control are entrusted to the parliament and its relevant bodies. It can be argued that the exercise of control plays an important role in the work of any parliament. Any law-governed state can not exist and implement its internal and external policies without financial resources, and accordingly, without control over the formation, distribution and use of such financial resources. The existence of such control is due to the control function of the state, which manifests itself through the activities of many state bodies, including the Verkhovna Rada of Ukraine (Parliament) and bodies under its control and accountable to it. Parliament, as the body that adopts the law on the State Budget of Ukraine and exercises control over its implementation, controls the receipt of funds to the State Budget of Ukraine and their use. This conclusion

follows directly from the content of Articles 85 and 98 of the Constitution, the Budget Code of Ukraine, the Law on the State Budget of Ukraine, since the powers to approve the State Budget and exercise control over its implementation provide for such full control, that is, control over income and expenditure parts of the budget for all indicators. Parliament is the supreme representative body of state power and has the exclusive right to speak on behalf of the Ukrainian people. And this is why the issue of exercising parliamentary control in accordance with generally accepted principles is very important. A more complete and in-depth study requires the questions related to the definition of the concept, the essence, the main features and components of the function of parliamentary control, its directions, forms and methods of realization.

The key words: parliamentary control, financial control, public finances, Verkhovna Rada of Ukraine, Constitution of Ukraine, State Budget.

Актуальність теми даного дослідження полягає в забезпеченні фінансової стабільності держави, основна роль діяльності якої покладена на фінансовий контроль, що розділяє свої функції між вищими органами державної влади та іншими органами управління фінансовою та кредитно-грошовою системою.

Організація державного фінансового контролю зараз в Україні має багато недоліків. Тут можна відмітити, що фінансовий контроль потребує вдосконалення та посилення своєї ролі у всій сукупності економічних відносин. Основні контролюючі функції фінансового контролю покладені на парламент та відповідні його органи. Можна стверджувати, що здійснення контролю відіграє важливу роль в діяльності будь-якого парламенту. Це пояснюється тим, що саме здійснення контрольних функцій з боку парламенту безпосередньо легітимізоване шляхом надання народом згоди на отримання відповідним органом (парламентом) контрольних повноважень ще під час проведення виборів до парламенту. Важливість парламентського контролю полягає також у тому, що він здійснюється з метою забезпечення більш результативної діяльності уряду, запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина, аналізу практики реалізації чинного законодавства тощо. Завдяки цьому контролю законодавці можуть адекватно реагувати на здобутки і недоліки своїх попередників; досягається цілеспрямоване та ефективне впровадження законодавства; урядова політика залишається відкритою до потреб та турбот народу; можливе виявлення та зміна проблемних законів. Як правило, створюються спеціальні комітети чи комісії з питань фінансів, бюджету,

податків, на які покладаються обов'язки контролювати дотримання норм фінансового законодавства за реалізацією фінансової політики виконавчої влади і головним інструментом її реалізації – Державним бюджетом. Верховна Рада України здійснює фінансовий контроль в ході розгляду проектів та затвердження Державного бюджету України і звітів про його виконання. Крім того, у Верховній Раді України є два спеціалізовані комітети з питань бюджету і комітет з питань фінансової політики та банківської діяльності. Вони безпосередньо здійснюють безперервний парламентський контроль за станом і рухом державних коштів.

Питання парламентського контролю за публічними фінансами як вид фінансового контролю досліджувалось науковцями багатьох галузевих наук, серед яких: В. Г. Афанасьєва, В. Б. Авер'янов, Л. Р. Біла, І. В. Бичко, І. В. Бойченко, Л. К. Воронова, Д. О. Гетманцев, О. М. Горбонува, О. Ю. Грачова, Є. В. Додін, Е. С. Дмитренко, Л. М. Касьяненко, М. П. Кучерявенко, М. В. Карасьова, С. В. Ківалов, Т. А. Латковська, О. А. Музика-Стефанчук, А. О. Мішин, М. П. Орзіх, Н. М. Оніщенко, В. Ф. Погорілко, В. П. Портнова, Б. В. Смірнова, В. І. Селиванов, Ю. М. Тодика, О. Ф. Фрицький, Л. К. Царьова, В. О. Шамрай, Ц. А. Ямпольська та інші. Тож, актуальність теми, яка спричинена необхідністю вироблення конкретної обґрунтованої концепції подальшого вдосконалення здійснення контролю за публічними фінансами Верховною Радою України, дає змогу сформулювати основну мету статті.

Здійснюючи фінансовий контроль над питанням фінансової безпеки парламент виконує законотворчу функцію, яка полягає в тому, що парламент встановлює і вносить зміни до нормативно-правової бази з питань фінансової звітності в сфері безпеки і оборони, приймає щорічний Державний бюджет у формі закону, а також інші нормативні акти, які регулюють раціональне використання людських коштів.

Згідно з Лімською декларацією керівних принципів контролю, прийнятою IX Конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів (INTOSAI) у 1977 р., в якій узагальнено досвід організації і діяльності державних органів фінансового контролю різних країн у сучасних умовах з урахуванням різноманітності систем управління, специфіки господарювання і практики контрольної роботи, контроль – не самоціль, а невід'ємна частина системи регулювання, метою якої є виявлення відхилень від прийнятих стандартів

і порушень принципів законності, ефективності й економії при формуванні та використанні матеріальних ресурсів на найбільш ранній стадії для того, щоб мати можливість вжити коригуючих заходів, а в окремих випадках – притягти до відповідальності, отримати компенсацію за заподіяну державі шкоду або здійснити заходи для запобігання чи скорочення порушень у майбутньому.

Фінансовий контроль вченими розглядається як контроль за законністю і доцільністю дій у галузі утворення, розподілу і використання грошових фондів держави і суб'єктів місцевого самоврядування з метою ефективного соціально-економічного розвитку країни і окремих регіонів.

Значення фінансового контролю виражається в тому, що при його проведенні перевіряється, по-перше, дотримання встановленого у сфері фінансової діяльності правопорядку всіма органами державної влади та місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, громадянами і, по-друге, економічна обґрунтованість та ефективність здійснюваних дій, відповідність їх задачам держави і муніципальних утворень. Таким чином, фінансовий контроль слугує важливим способом забезпечення законності та доцільності здійснюваної фінансової діяльності.

Фінансовий контроль можна трактувати як важливу частину економічного та державного контролю. Причому, як частина економічного контролю, фінансовий контроль перебуває у ієрархічних та базисних відносинах, як складова державного контролю – не виходячи за межі суспільних відносин (базисних і надбудовних – правових, політичних тощо).

В дійсності фінансовий контроль являє собою цілий комплекс заходів, направлений на створення діючої системи протидії зловживання державних та муніципальних грошових ресурсів. Забезпечити ефективність фінансового контролю можна тільки в тому випадку, коли якісно організована система контрольних суб'єктів і чітко розподілено повноваження з реальною можливістю виконання поставлених перед цими суб'єктами завдань.

Так, Л. К. Воронова розглядає фінансовий контроль як цілеспрямовану діяльність законодавчих і виконавчих органів публічної влади і недержавних організацій, спрямованої на забезпечення законності, фінансової дисципліни і раціональності під час мобілізації, розподілу і використання централізованих і децентралізова-

них фондів коштів держави з метою найефективнішого соціально-економічного розвитку всіх суб'єктів фінансових правовідносин (Воронова, 1998, с. 81).

Ю. Крохіна розглядає фінансовий контроль у двох аспектах: широкому і вузькому. У широкому аспекті державний і муніципальний фінансовий контроль – це сукупність заходів державного регулювання, які забезпечують із метою здійснення ефективної державної фінансової політики економічну безпеку країни та дотримання державних і муніципальних інтересів у процесі публічної фінансової діяльності. У вузькому аспекті державний і муніципальний фінансовий контроль – це контроль держави і муніципальних утворень в особі компетентних органів, а також інших уповноважених органів за законністю і доцільністю дій в процесі акумулювання, розподілу та використання грошових фондів держави та муніципальних утворень з метою ефективного соціально-економічного розвитку країни (Крохіна, 2004, с. 123).

Що стосується питання здійснення парламентом контролю за публічними фінансами то у рамках сучасної західної науки можна задати нові орієнтири українській фінансовій науці та практиці щодо врахування в структурі публічних фінансів України таких складових, що пов'язані з сучасними тенденціями розвитку, на яких слід зробити акценти. Варто виокремити складову публічних фінансів, що пов'язана з фінансами приватного сектору та представлена відносинами державних органів влади та органів місцевого самоврядування з приватним бізнесом, що в економічній літературі визначається як державно-приватне партнерство. Також необхідно акцентувати увагу на складовій публічних фінансів, що пов'язана з діяльністю фінансових корпорацій (організацій) державних та місцевих органів самоврядування на внутрішніх фінансових ринках. В рамках структури публічних фінансів України слід вирізнити ще одну складову, що пов'язана з діяльністю фінансових корпорацій (організацій) державних та місцевих органів влади на міжнародних ринках. Потрібно звернути особливу увагу на специфічне місце в структурі публічних фінансів України ще однієї складової, що представлена публічними коштами спеціальних (цільових) позабюджетних фондів, як державних: Пенсійного фонду України та інших фондів соціального забезпечення, так і фондів місцевого самоврядування. Стосовно ж позабюджетних цільових фондів місцевого самоврядування, то вони нині

потребують свого відновлення та розвитку в Україні з огляду на реформи, що запроваджуються, і логічно мають бути вбудовані також в структуру публічних фінансів (Нечай, 2004, с. 227).

У навчальному посібнику українських юристів-фінансистів академіка Л. К. Воронової та доктора юридичних наук М.П. Кучерявенка, виданого в 2003 р., зауважується: “Дуже важливо підкреслити, що предметом фінансового публічно-правового регулювання є не фінанси взагалі як вичерпна сукупність всіх грошових коштів у державі, а лише публічні фінанси, тобто ті, власником яких є держава та територіальні громади” (Воронова, Кучерявенко, 2003, с. 4).

Як бачимо, юристи-фінансисти розглядають публічні фінанси як різновид фінансів, існуючих в державі, і відносять до них державні фінанси та фінанси місцевого самоврядування.

Західна фінансова наука, що представлена в підручниках з публічних фінансів, в структурі публічних фінансів вирізняє декілька складників в залежності від того, про економіку якої країни йде мова. Якщо розглядаються США, то визначають: 1) федеральні урядові фінанси (federal government finance), 2) регіональні (на рівні штатів) (state government finance) та 3) локальні урядові фінанси (local government finance) (Human, 2011).

Сучасна система публічних фінансів України є підсистемою фінансової системи України, яка має окремі ланки, що утворюються групами фінансових відносин, яким притаманні специфічні особливості і які виникають у процесі утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних і приватних фондів коштів, які існують у державі. Можна стверджувати, що сучасна система публічних фінансів в Україні включає такі ланки:

1) публічні фінанси держави – складаються із суспільних відносин, які виникають з приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів держави;

2) публічні фінанси місцевого самоврядування – складаються із суспільних відносин, які виникають з приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів місцевого самоврядування всіх видів;

3) публічні фінанси суспільного (соціального) призначення – складаються із суспільних відносин, які виникають з приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні (соці-

альні) інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, та які не є державною чи комунальною власністю (Нечай, 2004, с. 227-228).

Відомим фактом є те, щоб без наведення порядку в питаннях бюджетного та фінансового контролю, без стабільної фінансової системи контролю не буде можливості належним чином вирішувати питання державного рівня. Тому логічним є те, що саме парламентський фінансовий контроль повинен зайняти місце головного органу державної влади, який буде найефективнішим і найдієвішим органом у питаннях здійснення контролю за публічними фінансами. А найефективнішим способом здійснення парламентського фінансового контролю є бажання парламенту забезпечити всесторонній контроль за використанням державних коштів.

Парламентський контроль за фінансово-економічною діяльністю держави здійснюється безпосередньо Верховною Радою України: під час обговорень на всіх етапах бюджетного процесу; шляхом затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, визнання правових засад вилучення об'єктів права приватної власності через Рахункову палату, яка діє на підставі відповідного закону; при наданні згоди на призначення Президентом України на посади та звільнення з посад Голови Національного банку, Голови Антимонопольного комітету, Голови Фонду державного майна, призначенні половини складу Ради Національного банку України (Бойко, 1997, с. 35).

Як зазначає Т. А. Латковська, транспарентність діяльності органів державної влади є сучасним принципом діяльності усіх гілок влади, визначаючи рівень цивілізованості й демократизму відносин між владою і громадянським суспільством, що відповідає проголошеній в Конституції України ідеї побудови правової держави, адже серед основних проблем, які стоять перед країною, є необхідність посилення відкритості бюджетного процесу, що дасть змогу захищати інтереси суспільства, зменшити вірогідність зловживань, вчинення корупційних діянь і передбачити відкритість управління бюджетними коштами на всіх етапах бюджетного процесу (Латковська, 2016, с. 117, 127).

Висновки

Виходячи з цього відповідно до функцій Верховної Ради України, контроль за публічними фінансами проявляється через контроль

за дотриманням державного та місцевого бюджетів України, як основних складових публічних фінансів. Метою будь якого контролю є забезпечення злагодженості в роботі органів державної влади, а також добросовісне виконання суб'єктами контролю своїх повноважень та своїх обов'язків. Безсумнівно, ефективність парламентського контролю за публічними коштами виступає одним із важливих факторів фінансово-економічної та соціально-політичної стабільності і успішності держави, однак здійснення парламентського контролю в Україні має ряд недоліків і недопрацювань, які перешкоджають на повну використати фінансовий механізм для ефективного розподілу і використання грошових ресурсів. І перш за все це стосується недостатнього теоретичного закріплення парламентського контролю на законодавчому рівні.

На сьогодні Україна потребує реалізації системного підходу в організації парламентського контролю за публічними фінансами, заснованого на єдиних, в тому числі, і міжнародних принципах. Через відсутність єдиного законодавчого закріплення парламентського контролю і постійне внесення змін до нормативно-правових актів, якими регулюються питання парламентського контролю неможливо простежити та проконтролювати доцільний розподіл та використання бюджетних коштів та ресурсів нашої держави. Першочерговим завданням також має стати посилення контролю за рухом державних коштів на місцевому рівні.

ЛІТЕРАТУРА

- Бойко, Р.І. (1997). Питання вдосконалення парламентського контролю щодо надходження податків до Державного бюджету України. *Проблеми державно-правової реформи в Україні*, 3, 34-40.
- Воронова, Л.К. (ред.) (1998). *Фінансове право*. Харків: Фірма "Консум".
- Воронова, Л.К., Кучерявенко, Н.П. (2003). *Фінансове право*. Харків: Легас.
- Крохина, Ю.А. (2004). *Фінансове право Росії*. Москва: Норма.
- Латковська, Т.А. (2016). Транспарентність органів державної влади як визначальний принцип публічної фінансової діяльності. *Наукові праці Національного університету "Одеська юридична академія"*, XIII, 117-128.
- Нечай, А.А. (2004). Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків. Чернівці: Рута.

Hyman, D.A. (2011). *Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy*. <<https://www.uv.mx/personal/clelanda/files/2014/09/Hyman-David-2011-Public-Finance.pdf>>

Gruber, J. (2011). *Public Finance and Public Policy*. Massachusetts Institute of Technology. USA: Worth Publishers. <[http://www.google.com.ua/url?url= http://www.gbv.de/dms/zbw/615217605.pdf](http://www.google.com.ua/url?url=http://www.gbv.de/dms/zbw/615217605.pdf)>

REFERENCES

Boiko, R.I. (1997). Pytannia vdoskonalennia parlamentskoho kontroliu shchodo nadkhodzhennia podatkov do Derzhavnoho biudzhetu Ukrainy [The issue of improving parliamentary control over the flow of taxes to the State Budget of Ukraine]. *Problemy derzhavno-pravovoi reformy v Ukraini*. [Problems of state-legal reform in Ukraine], no. 3, 34-40. [in Ukrainian].

Hyman, D.A. (2011). *Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy*. Retrieved from: <https://www.uv.mx/personal/clelanda/files/2014/09/Hyman-David-2011-Public-Finance.pdf>

Gruber, J. (2011). *Public Finance and Public Policy*. Massachusetts Institute of Technology. USA: Worth Publishers. Retrieved from: [http://www.google.com.ua/url?url= http://www.gbv.de/dms/zbw/615217605.pdf](http://www.google.com.ua/url?url=http://www.gbv.de/dms/zbw/615217605.pdf)

Krohina, Ju.A. (2004). *Finansovoe pravo Rossii* [Financial law of Russia]. Moskva: Norma. [in Russian].

Latkovska, T.A. (2016). Transparentnist orhaniv derzhavnoi vlady yak vyznachalnyi pryntsyyp publichnoi finansovoi diialnosti [Transparency of public authorities as a defining principle of public financial activity]. *Naukovi pratsi Natsionalnoho universytetu "Odeska yurydychna akademiia"*. [Scientific works of the National University "Odessa Law Academy"], no. XIII, 117-128. [in Ukrainian].

Nechai, A.A. (2004). *Problemy pravovoho rehuliuвання publichnykh finansiv ta publichnykh vydatkiv* [Problems of legal regulation of public finances and public expenditures]. Chernivtsi: Ruta. [in Ukrainian].

Voronova, L.K. (ed.) (1998). *Finansove pravo* [Finance law]. Harkiv: Firma "Konsum". [in Ukrainian].

Voronova, L.K., Kucherjavenko, N.P. (2003). *Finansovoe pravo* [Finance law]. Harkiv: Legas. [in Russian].

АНОТАЦІЯ

Олексій У. О. Парламентський контроль за публічними фінансами як вид фінансового контролю. – Стаття.

Фінансовий контроль являє собою цілий комплекс заходів, направлений на створення діючої системи протидії зловживання державних та муніципальних грошових ресурсів. Забезпечити ефективність фінансового контролю можна тільки в тому випадку, коли якісно організована система контрольних суб'єктів.

тив. Основні контролюючі функції фінансового контролю покладені на парламент та відповідні його органи. Можна стверджувати, що здійснення контролю відіграє важливу роль в діяльності будь-якого парламенту.

Ключові слова: парламентський контроль, фінансовий контроль, публічні фінанси, Верховна рада України, державний контроль, бюджет.

АННОТАЦІЯ

Олексій У. О. Парламентський контроль за публічними фінансами як вид фінансового контролю. – Стаття.

Финансовый контроль представляет собой целый комплекс мероприятий, направленный на создание действующей системы противодействия злоупотребления государственных и муниципальных денежных ресурсов. Обеспечить эффективность финансового контроля можно только в том случае, когда качественно организована система контрольных субъектов. Основные контролируемые функции финансового контроля возложены на парламент и соответствующие его органы. Можно утверждать, что осуществление контроля играет важную роль в деятельности любого парламента.

Ключевые слова: парламентский контроль, финансовый контроль, публичные финансы, Верховная рада Украины, государственный контроль, бюджет.

