

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ОЛЕКСІЙ УЛЯНА ОЛЕКСАНДРІВНА

УДК 347.73:336.146:342.53](477)

ДИСЕРТАЦІЯ

**ФІНАНСОВО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО
КОНТРОЛЮ ЗА ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ**

Спеціальність – 081 Право

Галузь знань – Право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ У.О. ОЛЕКСІЙ

Науковий керівник

доктор юридичних наук, професор

ЛАТКОВСЬКА Тамара Анатоліївна

Одеса – 2020

АНОТАЦІЯ

Олексій У.О. Фінансово-правовий аспект парламентського контролю за публічними фінансами. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». – Національний університет «Одеська юридична академія», Міністерство освіти і науки України, Одеса, 2020.

Дисертацію присвячено комплексному теоретичному дослідженню, в якому розглянуто фінансово-правовий аспект парламентського контролю за публічними фінансами. Здійснене дослідження дозволяє говорити про те, що сучасний стан соціально-економічного розвитку держави, з одного боку, характеризується динамічними процесами розвитку і реформ, що проводяться в усіх сферах суспільного життя, а з іншого – визначається складністю реалізації поставлених завдань в умовах обмеженості фінансових ресурсів. У таких умовах досить важливим питанням стає підвищення прозорості та результативності парламентського контролю за публічними фінансами, адже ефективна система контролю є не лише інструментом гарантії прозорості та якості діяльності відповідних органів, але й дієвим механізмом для забезпечення фінансової стабільності і безпеки країни, проведення ефективної фінансової політики, підвищення рівня якості життя населення.

Проаналізовано стан наукової розробленості питань парламентського контролю за публічними фінансами та констатовано, що попри значну кількість праць, в яких висвітлюються проблемні питання здійснення державного та фінансового контролю, а парламентський контроль є їх різновидом, дослідження парламентського контролю за публічними фінансами залишилося поза увагою науковців. Встановлено, що контрольна діяльність є одним з найважливіших напрямків фінансової політики держави, яка має прояв в усіх сферах життя, займаючи пріоритетне місце у фінансово-правовій сфері. Зазначено, що важливим та пріоритетним завданням країни в

умовах євроінтеграції є ефективно налагоджена система парламентського контролю за публічними фінансами, яка має базуватися на основоположних принципах та кращих практиках ЄС, що є вкрай важливим кроком у процесі впровадження реформи управління публічними фінансами.

Надано авторське визначення парламентського контролю за публічними фінансами, під яким слід розуміти діяльність, що здійснюється органами, наділеними відповідними повноваженнями під час виконання завдань, покладених Конституцією і законами України, що спрямована на перевірку законності у процесі мобілізації, розподілу (перерозподілу) і використання публічних фондів коштів. Надано визначення публічним фінансам як об'єкту парламентського контролю, під якими слід розуміти суспільні відносини, що пов'язані із задоволенням усіх видів публічного інтересу і що виникають у процесі утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання фондів коштів держави, місцевого самоврядування та фондів коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, незалежно від форми власності таких фондів. Зазначено, що публічні фінанси є вкрай важливими та необхідними для держави, адже саме вони дають можливість забезпечувати країну фінансовими ресурсами для потреб суспільства.

Встановлено, що на теперішній час Україна потребує реалізації системного підходу в організації парламентського контролю за публічними фінансами, який буде засновано на єдиних у тому числі і міжнародних принципах. Так, констатовано, що форма парламентського контролю – це зовнішній прояв змісту контрольної діяльності парламенту в його конкретних контрольних діях, обумовлений повноваженнями парламенту, які встановлені в Конституції, законах України, що визначають порядок контрольної діяльності парламенту та її юридичні наслідки. Розглянуто такі основні форми парламентського контролю, що застосовуються Верховною Радою України, як: депутатські звернення; скликання позачергових сесій

Верховної Ради України; парламентські слухання; парламентські розслідування; звіти Кабінету Міністрів України з бюджетно-фінансових та інших питань їхньої діяльності; дні Уряду в парламенті; резолюція недовіри Кабінету Міністрів України; звіти, доповіді, висновки, рішення, рекомендації комітетів, тимчасових спеціальних та слідчих комісій парламенту з питань їх контрольної діяльності; контрольна діяльність Рахункової палати, яка діє від імені Верховної Ради України. Запропоновано ввести таку форму парламентського контролю за публічними фінансами, як «інтерпеляція», під якою слід розуміти можливість регулярного обміну інформацією між суб'єктами парламентського контролю за публічними фінансами та об'єктами контролю, з метою проведення дебатів у парламенті, а також можливості колективного звернення народними депутатами до уряду.

Запропоновано принципи парламентського контролю за публічними фінансами поділити на загальні та спеціальні, до першої групи віднести притаманні всім органам фінансового контролю принципи (законності, гласності, публічності, об'єктивності та незалежності), а до другої віднести принципи, які будуть залежати від суб'єкта контролю, Рахункової палати, комітетів та комісій (компетентності, плановості, політичної коректності). Встановлено відсутність системного підходу в організації парламентського контролю за публічними фінансами та чітке розуміння, яким чином, за допомогою яких форм та на основі яких принципів, закладених в органі парламентського контролю за публічними фінансами, здійснюватиметься контрольна діяльність і формуватиметься розуміння некорумпованого та економічно сталого суспільства.

Встановлено, що парламентський контроль за Державним бюджетом України можна визначити як вид фінансового контролю, який регулюється Конституцією країни та законодавчими актами України, що являє собою діяльність парламенту та допоміжних його органів (комітетів та комісій, Рахункової палати), які спрямовані на дотримання бюджетного законодавства в процесі розробки, затвердження та виконання Державного

бюджету України, а також надання звітності про хід виконання Державного бюджету, за допомогою отримання необхідної інформації про діяльність та рішення органів публічної влади, запровадження необхідних засобів реагування у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України, з метою ефективного функціонування фінансових правовідносин та розвитку стабільної та економічно розвиненої країни.

Визначено основні складові Державного бюджету України, розмежовано повноваження парламентського контролю за дотриманням Державного бюджету та поділено їх на дві групи. До першої віднесено повноваження, що стосуються самої організації контролю, тобто визначення основних форм здійснення контролю, встановлення термінів для органів виконавчої влади для надання інформації про використання бюджету та організація перевірки використання державних бюджетних коштів. Що стосується другої групи, то сюди віднесено самі контрольні повноваження, за допомогою яких і здійснюється контроль за використанням та дотриманням Державного бюджету України.

Встановлено, що в Україні є відсутніми ефективна система формування Державного бюджету та контроль за його виконанням, відсутньою є цілісна система формування доходів бюджету і, відповідно, контролю за їх мобілізацією, розподілом та використанням. Парламентський контроль за виконанням Державного бюджету має дещо загальний характер, що призводить до неефективного використання коштів.

Проаналізовано питання місцевих бюджетів та контролю за виконанням і дотриманням місцевих бюджетів і зазначено, що існує ряд проблемних питань, а саме: немає єдиного законодавчо закріпленого визначення самого поняття місцевого бюджету, а відбувається лише розмежування понять «місцевий бюджет» та «бюджет місцевого самоврядування»; відсутньою є єдина система державного та муніципального контролю за коштами, що спонукає до зниження ефективності контрольних функцій; зі створенням об'єднаних територіальних громад і наданням їм

певної фінансової самостійності постає питання посилення контролю з боку органів державної влади та парламенту в цілому. Запропоновано надати Верховній Раді України більше контрольних повноважень саме в питаннях дотримання і виконання місцевих бюджетів. Окрім того, зазначено, що на теперішній час також не впроваджено на практиці система внутрішнього контролю виконавчих органів при місцевих радах, які повинні здійснювати внутрішній контроль на всіх етапах бюджетного процесу місцевих бюджетів. Тому, місцеві бюджети залишаються поза незалежним зовнішнім контролем, що обмежується заходами інспектування, тобто перевіркою на відповідність дотримання законодавства. Встановлено, що ефективна система фінансового контролю за місцевими фінансами, за їх використанням є не лише інструментом гарантії прозорості та якості діяльності органів місцевого самоврядування, але й дієвим механізмом для забезпечення фінансової стабільності і безпеки країни, ефективності фінансової політики, підвищення рівня якості життя населення та реформування системи управління публічними фінансами.

Досліджено і розкрито питання комітетів та комісій Верховної Ради України як спеціалізованих суб'єктів парламентського контролю. Зазначено, що фактично до теперішнього часу питання комітетів та комісій у цьому контексті не досліджувалося науковцями. Обґрунтовано необхідність прийняття закону «Про парламентський контроль за публічними фінансами», в якому чітко розмежувати контрольні повноваження щодо всіх суб'єктів контролю та окреслити коло об'єктів, на яке поширюється процесуальна юрисдикція Верховної Ради України. Зазначено, що комітети не можуть вважатися самостійними суб'єктами парламентського контролю, оскільки вони беруть участь у здійсненні парламентського контролю на стадіях підготовки та розгляду питань та здійснюють взаємодію з іншими органами парламентського контролю, наприклад, комітет з питань бюджету контактує з Рахунковою палатою.

Зазначено про: необхідність ретельного аналізу правової бази здійснення комітетами Верховної Ради України контрольних повноважень, у тому числі; необхідність приділення особливої уваги питанню контролю за дотриманням бюджетного процесу та витрачанням державних коштів. Контрольні органи парламенту не обіймають усього обсягу діяльності відповідних об'єктів контролю. Встановлено, що ефективне виконання парламентського контролю є неможливим без постійно діючих комітетів та комісій, які є спеціалізованими суб'єктами та підрозділами парламенту. У багатьох ситуаціях, що покликані реалізовувати контрольну функцію парламенту, саме ці органи спрямовані на розгляд суспільно важливих справ. За допомогою постійно діючих комітетів і безпосередньо комітету з питань бюджету, за допомогою тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій є можливість детально дослідити та проаналізувати розгляд справи, а також це є можливість народних депутатів виконати свій обов'язок перед виборцями через втягування їх до парламентського процесу.

Зроблено акцент на необхідності удосконалення прийнятого у 2019 р. Закону України «Про тимчасові слідчі та тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» шляхом уточнення статусу тимчасових слідчих комісій і тимчасових спеціальних комісій Верховної Ради України, та введення відповідальності за неналежне виконання тимчасовими слідчими та тимчасовими спеціальними комісіями Верховної Ради України, а також членами таких комісій своїх обов'язків та налагодження механізму взаємодії з іншими органами влади та громадськістю.

Запропоновано внести зміни до Закону України «Про тимчасові слідчі та тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» та викласти п. 1 ст. 1 у такій редакції: «Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України – колегіальний тимчасовий орган Верховної Ради України, що утворюється з числа народних депутатів України, завданням якого є здійснення парламентського контролю, у тому числі і за публічними фінансами, шляхом проведення розслідування з питань, що становлять публічний інтерес».

Констатовано, що Рахункову палату відповідно до міжнародного законодавства визнано вищим органом фінансового контролю. Однак, в законодавстві України відсутніми є норми, які відносили б Рахункову палату до Вищого органу фінансового контролю, тому це питання необхідно врегулювати на законодавчому рівні. Встановлено, що потребують законодавчого врегулювання такі питання, як: необхідність розширення контрольних повноважень Рахункової палати щодо місцевих бюджетів, відкритими залишаються питання неврегульованості відповідальності членів палати та підконтрольних суб'єктів та необхідності нормативного закріплення способів реагування на виявлені правопорушення. Доцільно перебрати досвід європейських країн у питанні застосування каральних заходів за вчинені фінансові правопорушення. Рахункова палата постійно виявляє численні факти порушення чинного законодавства України, передусім Бюджетного кодексу України, при виданні Кабінетом Міністрів України, іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування нормативно-правових актів. Нерідко ці акти суперечать чинному законодавству з питань бюджету та фінансів України, змінюють бюджетні видатки. Законодавчо не закріплено способи і заходи реагування на виявлені правопорушення у ході здійснення контролю (аудиту) Рахунковою палатою. Недостатнім є тільки виявляти вчинені правопорушення і звітувати про них, необхідно надавати можливість застосовувати заходи реагування.

Ключові слова: парламентський контроль, парламентський бюджетний контроль, Верховна Рада України, Державний бюджет, місцеві бюджети, публічні фінанси, комітети та комісії Верховної Ради України, Рахункова палата.

ANNOTATION

Oleksii U.O. Financial and legal aspect of parliamentary control over public finances. – *The qualifying scientific work on the rights of the manuscript.*

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in specialty 081 «Law».
– National University "Odessa Law Academy", the Ministry of Education and Science of Ukraine, Odessa, 2020.

The dissertation deals with complex theoretical research, which considers the financial and legal aspects of parliamentary control over public finances. The study suggests that the current state's socio-economic development, on the one hand, is characterized by dynamic evolution and reforms in all public life spheres, and the complexity of tasks within limited financial resources on the other. In such circumstances, increasing the transparency and efficiency of public finances under parliamentary control is a very important issue because an efficient control system not only acts as a tool to ensure transparency and quality of relevant bodies but also an effective mechanism for financial stability and security, financial policy, improvement for the quality of life.

The state of scientific development of parliamentary control over public finances is analyzed, and it is defined that despite the significant number of works covering problematic issues of state and financial control, and parliamentary control is their variety, the study of parliamentary control over public finances remained out of scientists' attention. It is established that control activity is one of the most important directions of the state's fiscal policy, manifested in all spheres, taking priority in the financial and legal sphere. It is noted that effective public finance control is an essential and prior task of the country in the European integration context. It should be based on fundamental principles and best practices of the EU, making a crucial step in public finance management reform.

The author's definition of parliamentary control over public finances is given, which should be understood as the activity carried out by the bodies vested with the corresponding powers while performing the tasks assigned by the Constitution and laws of Ukraine, aimed at checking the legality in the process of

mobilization, distribution (redistribution) and use of public funds. The definition of public finance is the object of parliamentary control, which should be understood as public relations related to the satisfaction of all types of public interest and arise in the process of formation, management, distribution (redistribution) and use of state funds, local government and funds that satisfy public interests recognized by the state or local government, regardless of ownership.

It is noted that public finances are significant and necessary for the state because they provide the country with financial resources for society's needs.

It is claimed that at present, Ukraine needs to implement a systematic approach in the organization of parliamentary control over public finances, which will be based on standard international principles. Thus, the form of parliamentary control is an external manifestation of the content of control its actions, due to the powers of parliament, which are established in the Constitution, Ukraine laws, and determine the control activities of parliament and its legal consequences. The following main forms of parliamentary control applied by the Verkhovna Rada of Ukraine are considered: parliamentary appeals; convening extraordinary sessions of the Verkhovna Rada of Ukraine; parliamentary hearings; parliamentary inquiries; reports of the Cabinet of Ministers of Ukraine on budgetary and financial and other issues of their activity; Government days in parliament; resolution of no confidence in the Cabinet of Ministers of Ukraine; reports, reports, conclusions, decisions, recommendations of committees, temporary special and investigative commissions of the parliament on the issues of their control activity; control activity of the Accounting Chamber of the Verkhovna Rada of Ukraine. It is proposed to introduce such a form of parliamentary control over public finances as "interpellation," which should be understood as the possibility of regular information exchange between subjects of parliamentary financial control and objects of control, for debates in parliament, as well as the possibility of collective appeal people's deputies to the government.

It is proposed to divide the principles of parliamentary control over public finances into general and particular. The first group is to include the principles

inherent in all bodies of financial supervision (legality, publicity, publicity, objectivity, and independence), and the second-principles that will depend on the subject control, the Accounting Chamber, committees, and commissions (competence, planning, political correctness). There is a lack of a systematic approach in the organization of parliamentary control over public finances and a shortage of clear understanding of how, on which principles laid down in the parliamentary body, control activities will be carried out.

It is defined that parliamentary control over the State Budget of Ukraine can be perceived as a type of financial control regulated by the Constitution of the country and legislative acts of Ukraine, which is the activity of parliament and its subsidiary bodies (committees and commissions, Accounting Chamber), the process of development, approval, and implementation of the State Budget of Ukraine, as well as reporting on the implementation of the State Budget, by obtaining the necessary information on the activities and decisions of public authorities, the introduction of the necessary means of response within the powers provided by the Constitution and laws of Ukraine, functioning of financial, legal relations and development of a stable and economically developed country.

The main components of the State Budget of Ukraine have been determined: the powers of parliamentary control over the observance of the State Budget have been delimited and divided into two groups. The first includes capabilities related to the organization of control, i.e., the definition of the primary forms of control, setting deadlines for the executive to provide information on the use of the budget, and the organization of verification of state use budget funds. As for the second group, this includes the control powers themselves, through which the control over the use and observance of the State Budget of Ukraine is carried out.

In Ukraine, there is no effective system for the State budget formation and control over its execution. There is no integrated system of formation of budget revenues and, accordingly, control over their mobilization, distribution, and use. Parliamentary control over the implementation of the State Budget is somewhat general, which leads to inefficient use of funds.

The issues of local budgets and control over the implementation and observance of regional funds are analyzed. It is noted that there are many problems, namely: no single legal definition of the concept of the local budget, but only the distinction between "local budget" and "local government budget"; absence of the unified system of state and municipal control over funds, which fosters a decrease in the efficiency of control functions; With the creation of united territorial communities and giving them absolute financial independence, the question of strengthening control by public authorities and the parliament arisen as such. It is proposed to provide the Verkhovna Rada of Ukraine with more control powers over the issues of observance and execution of local budgets. It is also noted that currently, the system of internal control of executive bodies at local councils, which must exercise internal control at all stages of the budget process of local budgets, has not been implemented in practice. Therefore, local budgets remain outside the independent external control, limited to inspection measures, i.e., verification of compliance with the law. It is established that an effective system of financial control over local finances is used not only as a tool for transparency and quality of local government, but also an effective mechanism for ensuring financial stability and security of the country, effective financial policy, improving quality of life and reforming public financial management systems.

The issues of committees and commissions of the Verkhovna Rada of Ukraine as specialized parliamentary control subjects are researched and revealed. So far, the issue of committees and commissions in this context has not been studied by scientists. The necessity of adopting the Law "On Parliamentary Control over Public Finances" is substantiated, in which it delineates control powers over all subjects of control and outlines the range of objects to which the procedural jurisdiction of the Verkhovna Rada of Ukraine extends. Committees cannot be considered as independent subjects of parliamentary control. To participate in parliamentary control during the preparation and consideration of issues and interact with other parliamentary control bodies, the budget committee contacts the Accounting Chamber.

We saw the need for a careful analysis of the legal framework for exercising control powers by committees of the Verkhovna Rada of Ukraine, including; the need to pay special attention to the issue of control over the observance in the budget process and the spending of public funds. The control bodies of the parliament do not cover the entire scope of activities of the respective objects of control. Effective implementation of parliamentary power is impossible without permanent committees and commissions, which are specialized entities and parliament units. In many situations designed to exercise the parliament's control function, these bodies are aimed at considering socially important cases. With the help of standing committees and directly the budget committee, with the use of temporary special and temporary commissions of inquiry, it is possible to investigate and analyze the case in detail, and it is an opportunity for MPs to fulfill their duty to voters by involving them in the parliamentary process.

Emphasis is placed on the need to improve the Law of Ukraine "On Temporary Investigative and Temporary Special Commissions of the Verkhovna Rada of Ukraine" adopted in 2019 by clarifying the status of temporary investigative commissions and temporary special commissions of the Verkhovna Rada of Ukraine, as well as the introduction of responsibility for the improper performance of temporary investigative and temporary special commissions of the Verkhovna Rada of Ukraine, including members of such commissions of the Verkhovna Rada of Ukraine, and the establishment of interaction mechanism between other authorities and the public.

It is proposed to introduce amendments to the Law of Ukraine "On Temporary Investigative and Temporary Special Commissions of the Verkhovna Rada of Ukraine" and set forth Article 1 of this Article. 1 in the following wording: "The Temporary Investigative Commission of the Verkhovna Rada of Ukraine is a collective temporary body of the Verkhovna Rada of Ukraine that is formed from among the people's deputies of Ukraine and whose task is to exercise parliamentary control, including over public finances, by conducting an investigation on issues of public interest.

It was stated that the Accounting Chamber was recognized as the supreme body of financial control following international law. However, there are no norms in Ukraine's legislation that would refer to the Accounting Chamber to the Supreme Body of Financial Control, so this issue needs to be resolved at the legislative level. It has been established that there is the need to expand the control powers of the Accounting Chamber over local budgets to be resolved by legislation, the issues of unregulated liability of members of the Chamber and controlled entities, and the need to regulate ways to respond to identified violations remain open. It is advisable to take over European countries' experience in applying punitive measures for financial offenses. The Accounting Chamber frequently reveals numerous facts of violation of Ukraine's current legislation, first of all the Budget Code of Ukraine, when the Cabinet of Ministers of Ukraine, other executive bodies, and local self-government bodies issue normative legal acts. Often these acts contradict the current legislation on budget and finance of Ukraine, change budget expenditures. The legislation does not fix the methods and measures of response to the revealed offenses during the Accounting Chamber's control (audit). It is not enough just to identify the committed offenses and report on them. It is necessary to provide an opportunity to apply response measures.

Keywords: parliamentary control, parliamentary budget control, Verkhovna Rada of Ukraine, State budget, local budgets, public finances, committees and commissions of the Verkhovna Rada of Ukraine, Accounting Chamber.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Олексій У.О. Парламентський контроль в контексті ідей справедливої держави. *Наше право*. Харківський національний університет внутрішніх справ. № 5. 2016. С. 11–15.

2. Олексій У.О. Поняття публічних фінансів як об'єкта парламентського контролю. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. № 1. 2017. С. 77–85.

3. Олексій У.О. Місцеві бюджети як складова публічних фінансів. *Evropský politický a právní diskurz*. 2018. Svazek 5. 6 vydání. P. 236–240.

4. Олексій У.О. Парламентський контроль за публічними фінансами як вид фінансового контролю. *Lex Portus*. 2019. № 3. С. 59–68. <https://doi.org/10.26886/2524-101X.3.2019.5>.

5. Олексій У.О. Парламентський контроль за дотриманням місцевих бюджетів. *Вісник асоціації фінансового права*. № 1. 2018. Харків. С. 70–78.

6. Олексій У.О. Форми здійснення парламентського контролю за публічними фінансами Рахунковою палатою. *Вчені записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського*. Серія: «Юридичні науки». 2020. Т. 31 (70). № 4. С. 153–157.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Олексій У.О. Характеристика поняття «Бюджет» як матеріальної, економічної, політичної та правової категорії. *Право як ефективний суспільний регулятор: матеріали Міжнар. наук.-практ.конф, м. Львів, (6–7 квіт. 2012 р.)* Ч. 2. С. 103–106.

8. Олексій У.О. Бюджетна система України. Основні принципи бюджетної системи України. *Проблеми теорії фінансового права в сучасний період: матеріали наук.-практ. круглого столу*. Київ. нац. Ун-т, ім. Тараса Шевченка, 21 листоп. 2014. Запоріжжя: КПК. 2014. С. 21–23.

9. Олексій У.О. Фінансово-контрольні повноваження парламенту держави. *Проблеми теорії фінансового права в сучасний період*: матеріали наук.-практ. круглого столу. Київ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка, (м. Київ, 4 грудня 2015 р.). Запоріжжя: КПУ, 2015. С. 70–71.

10. Олексій У.О. Роль парламентського контролю для фінансової безпеки України. *Фінансова безпека України на сучасному етапі*: тези Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф, (м. Ірпінь, 25 берез. 2016 р.); відп. за вип. Л.М. Касьяненко, А.В. Гарбінська-Руденко. Ірпінь: Ун-т, ДФС України. 2016. С. 217–219.

11. Олексій У.О. Суб'єкти парламентського контролю за публічними фінансами в Україні *Проблеми теорії фінансового права в сучасний період, пам'яті Л.К. Воронової*: матеріали IV Всеукра. наук.-практ. круглого столу [за ред. І.С. Гриценка, Н.Ю. Пришви, А.О. Монаєнка] Київ. нац. ун. Ім. Тараса Шевченка, (м. Київ, 28 листоп. 2016 р.). Запоріжжя: КПУ, 2017. С. 67–68.

12. Олексій У.О. Рахункова палата як орган парламентського контролю за публічними фінансами. *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: Видав. дім «Гельветика», 2017. С. 123–125.

13. Олексій У.О. Основні принципи парламентського контролю при здійсненні державної політики у фінансовій сфері. *Вороновські читання (Співвідношення матеріального та процесуального в регулюванні фінансових відносин)*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Чернівці, 4–5 жовт. 2017 р.): редкол, А.П. Гетьман, М.П. Кучерявенко, Т.А. Латковська та ін. Харків: Асоціація фінансового права України. 2017. С. 143–146.

14. Олексій У.О. Форми здійснення парламентського контролю для фіскальної політики України. *Фінансова безпека України на сучасному етапі*: матеріали III Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (м. Ірпінь, 28 листоп. 2017 р.). Ірпінь: Університет ДФС України. 2017. С. 209–212.

15. Олексій У.О. Комітети Верховної Ради України як спеціалізований суб'єкт парламентського контролю з питань бюджету. *Проблеми реалізації норм публічних галузей права в контексті реформування державної влади*: матеріали Міжнар. круглого столу присвяченого 20-річчю Національного університету «Одеська юридична академія» та 170-річчю Одеської школи права (м. Чернівці, 30 листоп. 2017 р.). Чернівці, 2018. С. 80–82.

16. Олексій У.О. Контрольні повноваження Рахункової палати у сфері дотримання бюджетного законодавства. *Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку України в умовах європейської інтеграції*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса 18 трав. 2018 р.). Т. 2; Нац. Ун-т, «Одеська юридична академія». Одеса, С. 100–102.

17. Олексій У.О. Принцип компетентності та професіоналізму як спеціальний принцип парламентського контролю в Україні. *Правова система України: сучасний стан та актуальні проблеми*: матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (м. Івано-Франківськ, 25 трав. 2018 р.). Івано-Франківськ: видавець Голіней О.В., 2018. С. 42–45.

18. Олексій У.О. Парламентські процедури щодо контролю за публічними фінансами *Вороновські читання (Єдність адміністративних та фінансових процедур)*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 5–6 жовт. 2018 р.). Редкол.: М. Кучерявенко, Й. Пуделька, О. Головашевич. Харків: Асоціація фінансового права України, 2018. С. 441–445.

19. Олексій У.О. Суб'єкти парламентського контролю за публічними фінансами в Україні та країнах ЄС: порівняльний аналіз. *International scientific and practical conference «Legal practice in EU countries and Ukraine at the modern stage»*. Conference proceedings, January 25–26, 2019. Arad. «Izdevnieciba Baltija Publishing», S. 410–412.

20. Олексій У.О. Висновки комітетів та комісій ВРУ з питань бюджету як джерело права. *Вороновські читання (Судовий прецедент – джерело права або приклад правозастосування)*: зб. статей, доповідей та тез

учасників міжнар. наук.-практ. конф, (м. Ірпінь, 4–5 жовтня 2019 р.). Редкол.: М. Кучерявенко, О. Головашевич. Харків: Асоціація фінансового права України, 2019. С. 240–243.

21. Олексій У.О. Форми здійснення парламентського контролю Рахунковою палатою України. *Інтелектуальна власність і право на шляху до сталого розвитку України*: матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 19 квіт. 2019 р.). Київ: ФОП Кандиба Т.П. 2019. С. 220–222.

22. Олексій У.О. Правові аспекти поняття та сутності парламентського контролю. *Правове життя сучасної України*: у 2 т.: матеріали Міжнар.наук.-практ. конф. (м. Одеса, 17 трав. 2019 р.) відп. ред. Г.О. Ульянова. Одеса: Видав. дім «Гельветика», 2019. Т. 1. С. 318–320.

23. Олексій У.О. Роль Верховної Ради України в питаннях парламентського контролю за публічними фінансами. *Проблеми розвитку адміністративного і фінансового права в умовах сучасних реформаційних процесів*: зб. наук. праць: матеріали Всеукр. «Круглого столу». Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2019. С. 283–287.

24. Марущак, А., & Олексій, У. (2020). Здійснення парламентського контролю в умовах пандемії. *Збірник наукових праць ЛОГОΣ*, Barcelona, España. Р. 63 – 64. <https://doi.org/10.36074/24.04.2020.v5.23>.

25. Олексій У.О. Принципи гласності та публічності парламентського контролю за публічними фінансами. *Правове життя сучасної України*: у 3 т.: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15 трав. 2020 р.) відп. ред. М.Р. Аракелян. Одеса: Видав. дім «Гельветика», 2020. Т. 2. С. 83–83.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	3
ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ.....	15
1.1. Стан наукових досліджень парламентського контролю за публічними фінансами.....	15
1.2. Поняття та сутність парламентського контролю за публічними фінансами.....	29
1.3. Форми та принципи здійснення парламентського контролю за публічними фінансами.....	44
ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 1.....	62
РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ.....	66
2.1. Парламентський контроль за публічними фінансами як вид фінансового контролю та його місце в системі фінансового контролю України.....	66
2.2. Парламентський контроль за дотриманням та використанням коштів Державного бюджету України.....	85
2.3. Здійснення парламентського контролю за місцевими бюджетами.....	103
ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 2.....	120
РОЗДІЛ 3 СУБ'ЄКТИ ЗДІЙСНЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ В УКРАЇНІ.....	123
3.1. Верховна Рада України як безпосередній суб'єкт здійснення контролю за публічними фінансами.....	123
3.2. Комітети та тимчасові комісії ВРУ як спеціалізовані суб'єкти парламентського контролю за публічними фінансами.....	134
3.3. Рахункова палата як суб'єкт парламентського контролю у сфері дотримання бюджетного законодавства.....	153
ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 3.....	171
ВИСНОВКИ.....	175
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	183

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

БК – Бюджетний кодекс

ВРУ – Верховна Рада України

ВОФК – Вищий орган фінансового контролю

ВОА – вищий орган аудиту

ВВП – валовий внутрішній продукт

ДФК – державний фінансовий контроль

ЄС – Європейський Союз

ЗУ – закон України

ОТГ – об'єднана територіальна громада

ПДФО – податок на доходи фізичних осіб

СНД – співдружність незалежних держав

EUROSAI – Європейська організація вищих органів аудиту

INTOSAI – Міжнародна організація вищих органів фінансового контролю

ISSAI – Міжнародні стандарти вищих органів фінансового контролю

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Побудова демократичної держави є неможливою без парламентського контролю за публічними фінансами. Оскільки зміни, які відбуваються в державі, пов'язані з безперервним процесом удосконалення фінансових відносин, встановлення парламентського контролю за публічними фінансами стає одним із напрямів фінансової політики держави.

Сучасний етап реформування характеризується докорінними змінами в усіх сферах суспільного життя. Відбуваються значні зміни в системі та структурі органів державної влади, у правовому регулюванні їх діяльності. І зрозуміло, що пріоритетним напрямом у діяльності всіх державних інституцій на теперішній час має стати захист прав людини і громадянина. Адже розбудова демократичної і правової держави та, відповідно, удосконалення нормативно-правових актів у різних галузях права є неможливими без визначення чіткої мети, якою на теперішній час, без сумніву, є забезпечення прав людини. Найважливішим питанням у цьому контексті є ефективність фінансової діяльності держави з точки зору захисту при цьому прав і свобод людини. Саме права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, і держава відповідає за свою діяльність перед людиною. Усі потреби і права громадян, яких визначено на конституційному рівні, передбачають необхідність їх матеріального забезпечення, а точніше, фінансування у певному обсязі з публічних фондів коштів, які для цього створюються на державному або місцевому рівні. Формування і використання таких фондів є суттєвою рисою публічних фінансів. Враховуючи, що регулювання та управління публічними фінансами є головним напрямком діяльності держави, дослідження фінансово-правового аспекту парламентського контролю за публічними фінансами є вкрай необхідним на сучасному етапі для здійснення дієвого

та ефективного контролю, виявлення прогалин та суперечностей у його здійсненні.

У Конституції України закріплено принцип, відповідно до якого держава дбає та сприяє розвитку різних сфер суспільного життя, створює умови для реалізації прав громадян та юридичних осіб, гарантує та захищає їх. Конституція наділяє парламент правом утворювати спеціальний орган фінансового контролю, з метою здійснення контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням (ст. 98). Отже, виходячи із цього, можна стверджувати, що дослідження питання контролю за рухом коштів у країні є актуальним та важливим для функціонування держави. Це дасть можливість проаналізувати прогалини в законодавстві та запропонувати нові шляхи вирішення проблемних питань у напрямку фінансово-правового аспекту парламентського контролю за публічними фінансами.

Актуальність обраного напрямку зумовлена й тим, що в період становлення демократичної правової держави все більше зростає роль Верховної Ради України як єдиного законодавчого органу в питаннях здійснення законодавчої діяльності та виконання функції парламентського контролю. Належна реалізація парламентом його повноважень вирішальною мірою залежить від забезпечення організації та реального здійснення парламентського контролю. Здійснені перевірки органами парламентського контролю свідчать про масштаби завданих збитків, які сягають величезних сум. Виходячи також із цього, теоретичне дослідження парламентського контролю у сфері публічних фінансів потребує поглибленого вивчення, адже контроль, який здійснюється країною в питанні фінансів, має свої особливості. Запорука успішної, незалежної держави – це наявність власних фінансових ресурсів і, звичайно, здатність користуватися цими ресурсами. Чимало науковців займаються дослідженням питань фінансового, парламентського контролю, суб'єктів контролю та їх повноважень, здійсненням контролю на всіх стадіях бюджетного процесу, однак відсутнім

є цілісне комплексне дослідження в нових соціально-економічних умовах усіх основних питань парламентського контролю за публічними фінансами. Необхідність такого дослідження зумовлена ще й тим, що для забезпечення ефективної дії такого контролю потребує детального аналізу сучасний стан фінансового законодавства, виявлення існуючих проблем його застосування, що дасть змогу визначити напрями його удосконалення.

Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями. Науково-теоретичну базу дисертаційної роботи становлять праці відомих вчених у галузі фінансового права: Л.К. Воронової, Д.А. Бекерської, О.П. Гетманець, О.Ю. Грачової, Е.С. Дмитренко, Л.М. Касьяненко, М.П. Кучерявенка, Т.А. Латковської, О.А. Музики-Стефанчук, О.П. Орлюк, Н.Ю. Пришви, Л.А. Савченко, О.С. Койчевої, А.В. Марущак, В.В. Хохуляка та ін.

Теоретичним підґрунтям дисертаційної роботи стали наукові розробки не лише вчених з фінансового права, але й здобутки відомих фахівців із загальної теорії держави і права, конституційного права, адміністративного права тощо, зокрема, це праці таких вчених, як: В.Б. Авер'янов, Ю.Г. Барабаш, Л.Р. Біла-Тіунова, С.В. Ківалов, М.П. Орзіх, О.Ф. Скакун, Ю.М. Тодика та ін.

Безперечно, наукові праці вчених мають важливе значення і є методологічним підґрунтям для подальших досліджень. Водночас, суттєві зміни в законодавстві зумовили необхідність подальших наукових досліджень зазначеної проблематики, особливо питань парламентського контролю за публічними фінансами.

На підставі аналізу теоретичних положень та узагальнення законодавства вироблено, обґрунтовано й викладено певні пропозиції, запропоновано авторське бачення шляхів удосконалення чинного законодавства України з питань парламентського контролю за публічними фінансами.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.

Дисертаційне дослідження виконано відповідно до плану наукових досліджень кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія» «Концепція розвитку адміністративного, адміністративно-процесуального права та фінансового права в умовах євроінтеграції» (на 2016–2020 рр.), що є складовою теми «Стратегія інтеграційного розвитку України: правовий та культурний вимір» (державний реєстраційний номер 0116U001842).

Мета і задачі дослідження. У дисертаційній роботі поставлено за мету на підставі вивчення, аналізу та узагальнення правозастосовчої практики, нормотворення і наукових досягнень дослідити фінансово-правовий аспект парламентського контролю за публічними фінансами, виявити проблемні питання у їх нормативно-правовому забезпеченні та практичній реалізації і запропонувати шляхи вирішення цих проблем.

Визначена мета наукового дослідження зумовила необхідність розв’язання таких задач:

проаналізувати стан наукової розробленості питань парламентського контролю за публічними фінансами;

з’ясувати поняття та сутність парламентського контролю за публічними фінансами, а також надати авторське визначення цього поняття;

встановити основні форми парламентського контролю за публічними фінансами та визначити принципи здійснення такого контролю;

визначити місце парламентського контролю за публічними фінансами в системі фінансового контролю;

дослідити питання парламентського контролю за дотриманням та використанням коштів Державного бюджету України та здійснення парламентського контролю за місцевими бюджетами;

розглянути Верховну Раду України як безпосередній суб’єкт здійснення парламентського контролю за публічними фінансами;

дослідити і проаналізувати роль комітетів та комісій парламенту як суб'єктів контролю та визначити їх повноваження у сфері публічних фінансів;

розглянути Рахункову палату як суб'єкт парламентського контролю за публічними фінансами;

внести пропозиції щодо удосконалення парламентського контролю за публічними фінансами.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають під час здійснення контролю за публічними фінансами.

Предметом дослідження є фінансово-правовий аспект парламентського контролю за публічними фінансами.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження становить сукупність методів наукового пізнання як загальнонаукових (діалектичний, історико-правовий, системно-структурний та системно-функціональний та догматичний), так і спеціальних (документального аналізу, порівняльно-правового аналізу, класифікації тощо).

Діалектичний метод наукового пізнання застосовано для дослідження явищ дійсності у їхньому розвитку та взаємозв'язку. Діалектичний метод пізнання процесів, що відбуваються під час парламентського контролю за публічними фінансами, визначення організаційно-правових засад, безпосередніх та спеціалізованих суб'єктів дозволив розглянути їх у розвитку та взаємозв'язку, виявити усталені напрями і закономірності в цілому (р.р. 1, 2, 3). Застосування історико-правового методу стало в нагоді при вивченні генезису наукових досліджень понять контролю, парламентського контролю, аналізові реформування органів парламентського контролю і фінансового контролю та при дослідженні еволюцію нормативно-правового закріплення (п.п. 1.2, 2.1). Системно-структурний та системно-функціональний методи стали основою при з'ясуванні теоретико-правових питань тематики дослідження (р. 1). Догматичний метод використано при тлумаченні юридичних категорій, для поглиблення й уточнення понятійно-

категоріального апарату (п.п. 1.2, 2.1, 2.2, 3.2). Документальний аналіз застосовано при опрацюванні різного роду нормативно-правових документів (п.п. 2.2, 2.3, 3.1, 3.3); порівняльно-правовий використано у процесі дослідження вітчизняного та зарубіжного досвіду парламентського контролю за публічними фінансами (п.п. 1.2, 2.1, 3.3). Метод класифікації парламентського контролю допоміг у дослідженні форм та принципів парламентського контролю за публічними фінансами (п. 1.3).

Науково-теоретичне підґрунтя для написання дисертаційного дослідження становлять праці фахівців у галузі загальної теорії держави і права, фінансового права, конституційного права, адміністративного права, бюджетного та податкового права.

Нормативну базу становлять Конституція України, чинні нормативно-правові акти, міжнародно-правові акти, які регулюють суспільні відносини, пов'язані з діяльністю органів фінансового контролю.

Інформаційною й емпіричною основою дослідження стали: дані звітності Рахункової палати України, звіти про виконання Державного бюджету та місцевих бюджетів, звіти комітету з питань бюджету, а також звіти тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що за характером розглянутих питань дисертація є новим за змістом комплексним теоретико-практичним дослідженням фінансово-правового аспекту парламентського контролю за публічними фінансами. До положень, які мають ступінь наукової новизни, належать:

уперше:

надано визначення поняття «парламентський контроль за публічними фінансами» як діяльності, що здійснюється органами, наділеними відповідними повноваженнями під час виконання завдань, покладених Конституцією і законами України, що спрямована на перевірку законності в процесі мобілізації, розподілу (перерозподілу) і використання публічних

фондів коштів;

розглянуто й охарактеризовано повноваження і роль комітетів та комісій Верховної Ради України як спеціалізованих суб'єктів парламентського контролю за публічними фінансами;

обґрунтовано доцільність введення відповідальності за неналежне виконання тимчасовими слідчими та тимчасовими спеціальними комісіями Верховної Ради України, а також членами таких комісій своїх обов'язків та налагодження механізму взаємодії з іншими органами влади та громадськістю;

аргументовано необхідність прийняття Закону України «Про парламентський контроль за публічними фінансами», в якому було б закріплено основні поняття парламентського контролю за публічними фінансами, форми, принципи парламентського контролю за публічними фінансами, а також окреслено коло суб'єктів та розмежовано повноваження щодо об'єктів контролю, що сприяло би підвищенню рівня ефективності здійснення парламентського контролю за публічними фінансами та зменшенню рівня корупції;

запропоновано ввести таку форму парламентського контролю за публічними фінансами як «інтерпеляція», під якою слід розуміти можливість регулярного обміну інформацією між суб'єктами парламентського контролю за публічними фінансами та об'єктами контролю, з метою проведення дебатів у парламенті, а також можливості колективного звернення народних депутатів до уряду;

удосконалено:

поняття публічних фінансів як об'єкта парламентського контролю, під якими слід розуміти суспільні відносини, що пов'язані із задоволенням публічного фінансового інтересу та які виникають у процесі утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання фондів коштів держави, місцевого самоврядування та фондів коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні інтереси, визнані державою або органами

місцевого самоврядування, незалежно від форми власності таких фондів;

перелік форм парламентського контролю, яких варто застосовувати для здійснення ефективного контролю за публічними фінансами;

принципи діяльності парламентського контролю за публічними фінансами та встановлено відсутність системного підходу в організації парламентського контролю за публічними фінансами;

поняття парламентського бюджетного контролю як основного напрямку діяльності та впливу з боку Верховної Ради України, а також її органів щодо надходження та використання бюджетних коштів, а також рухом таких коштів та бюджетним процесом у цілому;

набули подальшого розвитку:

визначення поняття «парламентський контроль» та його співвідношення з державним та фінансовим контролем;

положення щодо необхідності в умовах реформування місцевого самоврядування (децентралізації) переходу від системи вирівнювання місцевих бюджетів «за видатками» до системи вирівнювання «за доходами»;

питання місцевих бюджетів, а також розмежовано поняття місцевого бюджету та бюджету місцевого самоврядування та встановлено відсутність єдиної системи державного та муніципального контролю за коштами, що спонукає до зниження ефективності контрольних функцій, а зі створенням об'єднаних територіальних громад і наданням їм певної фінансової самостійності постає питання посилення контролю з боку органів державної влади та парламенту в цілому;

запропоновано зміни і доповнення до Закону України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України».

Практичне значення одержаних результатів визначається можливістю їх використання у:

науково-дослідній сфері – як основи для подальшої розробки основних засад діяльності парламентського контролю в питаннях публічних фінансів, а

також удосконаленні повноважень органів, що здійснюють парламентський контроль за використанням державних коштів;

навчальному процесі – при викладанні курсу «Фінансове право» та окремих спецкурсів, пов'язаних із питаннями здійснення парламентського контролю, у тому числі і фінансового контролю, а також органів, що здійснюють контроль за публічними фінансами;

у правозастосовчій сфері – як рекомендації для удосконалення діяльності органів, що здійснюють контроль за публічними фінансами.

Особистий внесок дисертанта. Дисертація є самостійною завершеною науковою роботою, підготовленою шляхом особистого дослідження положень чинного законодавства, наукової та навчальної літератури, міжнародного досвіду, а також аналізу судової практики. Особистий внесок в опублікованих у співавторстві наукових працях становить: Здійснення парламентського контролю в умовах пандемії. *Збірник наукових праць ЛОГОΣ*, Barcelona, España. О.В. Марущак, У.О. Олексій (2020) – авторська участь дисертанта становить 50 % та полягає у дослідженні варіантів посилення контрольних функцій парламенту за публічними фінансами в умовах пандемії. Для аргументації окремих положень та як підґрунтя наукової дискусії використано положення праць інших науковців, на які зроблено відповідні посилання.

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертації, теоретичні та практичні висновки і рекомендації оприлюднено в доповідях на Міжнародних та Всеукраїнських науково-практичних конференціях: «Право як ефективний суспільний регулятор» (м. Львів, 6–7 квітня 2012 р.); «Проблеми теорії фінансового права в сучасний період» (м. Запоріжжя, 21 листопада 2014 р.); «Проблеми теорії фінансового права в сучасний період» (м. Київ, 4 грудня 2015 р.); «Фінансова безпека України на сучасному етапі» (м. Ірпінь, 25 березня 2016 р.); «Проблеми теорії фінансового права в сучасний період» (м. Запоріжжя, 28 листопада 2016 р.); «Традиції та новації юридичної науки: минуле, сучасність, майбутнє» (м. Одеса, 19 травня 2017

р.); «Співвідношення матеріального та процесуального в регулюванні фінансових відносин» (м. Чернівці, 4–5 жовтня 2017 р.); «Фінансова безпека України на сучасному етапі» (м. Ірпінь, 28 листопада 2017 р.); «Проблеми реалізації норм публічних галузей права в контексті реформування державної влади» (м. Чернівці, 30 листопада 2017 р.); «Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку України в умовах європейської інтеграції» (м. Одеса 18 травня 2018 р.); «Правова система України: сучасний стан та актуальні проблеми» (м. Івано-Франківськ, 25 травня 2018 р.); «Єдність адміністративних та фінансових процедур» (м. Львів, 5–6 жовтня 2018 р.); «International scientific and practical conference «Legal practice in EU countries and Ukraine at the modern stage» (t. Arad, January 25–26, 2019 р.); «Інтелектуальна власність і право на шляху до сталого розвитку України» (м. Київ, 19 квітня 2019 р.); «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 17 травня 2019 р.); «Вороновські читання (Судовий прецедент – джерело права або приклад правозастосування)» (м. Ірпінь, 4–5 жовтня 2019); «Проблеми розвитку адміністративного і фінансового права в умовах сучасних реформаційних процесів» (м. Київ, 1 листопада 2019 р.); «Integración de las ciencias fundamentales y aplicadas en el paradigma de la sociedad post-industrial» (t. Barcelona, 24 April 2020); «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 15 травня 2020 р.).

Публікації. Основні положення дисертації викладено в 25 публікаціях, серед яких: 6 наукових статей, 4 з яких розміщено у фахових виданнях України, внесених до міжнародних наукометричних баз, 1 – опубліковано у зарубіжному фаховому виданні держави, 1 – у нефарховому виданні журналу; 19 тез доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях та інших наукових заходах.

Структура дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, 3 розділів, що містять 9 підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 205 сторінок, із яких основного тексту

– 182 сторінки. Список використаних джерел міститься на 23 сторінках і налічує 219 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ

1.1. Стан наукових досліджень парламентського контролю за публічними фінансами

Парламентський контроль як невід’ємна функція Верховної Ради України має свою історію як у світі, так і в Україні. Необхідність створення нових підходів для здійснення контролю за рухом коштів у країні спричинено корумпованістю органів державної влади та посадових осіб, систематичним розкраданням бюджетних коштів. Усе це робить актуальним дослідження цієї тематики з метою створення дієвого механізму контролю за публічними фінансами.

За різних років й у різних аспектах із загальнотеоретичних та історичних позицій досліджувалася проблема парламентського контролю як різновид державного та фінансового контролю. Значної уваги дослідженню питань парламентського контролю було приділено у наукових здобутках таких вчених, як: В.Г. Афанасьєва, В.Б. Авер’янов, Л.Р. Біла-Тіунова, И.В. Бичко, І.В. Бойченко, Л.К. Воронова, Д.О. Гетманцев, 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, Л.А. Савченко, О.О. Семчик, Б.В. Смірнова, В.І. Селиванов, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький, Л.К. Царьова, В.О. Шамрай, Ц.А. Ямпольська та ін.

Реальне місце і роль парламенту в системі органів державної влади значною мірою залежить від обсягу його контрольних повноважень, встановлених у Конституції та законах країни. Аналізуючи поняття «контроль», можна стверджувати, що воно має досить широке значення та різноманітне наповнення в залежності від галузі права. Якщо звернутися до

історії, то в 1940-х рр. В.Н. Дурденевський (відомий вчений, юрист-міжнародник, у сферу його інтересів кримінального міжнародного публічного права входили адміністративне право, конституційне право та міжнародне приватне право) згадував про походження і трактування терміна «контроль» у своєму дослідженні, де зазначив що цей термін походить з Англії з часів існування норманських королів [47, с. 39]. Окрім того, автор згадував про походження перших контролерів, які здійснювали підрахунки коштів від отриманих доходів. Перші згадки про термін «контроль» в Україні належать до XVIII ст. А якщо говорити про фінансовий контроль, то, виходячи з аналізу точки зору науковців, він виникає з фінансів, а перші згадки про фінансове право належать до кінця XIX ст. Про це свідчать праці професора В.О. Лебедева, який запропонував вживати термін «фінансове право», починаючи з 1859 р. Автор зазначив, що в 1856 р. німецьким науковцем Л. Штейном у його підручнику згадується здійснення контролю за фінансами [99, с. 72, 73].

Однак, необхідно зазначити, що в цей період фінансовий контроль окремо не досліджувався, йому було приділено увагу в окремому з параграфів фінансового права. Так, в 1883 р. С.І. Іловайський у своєму підручнику з фінансового права пише про суб'єктів, що здійснюють контроль, та про ревізії і про інспекторів [59, с. 27].

Окрім того, дослідженням державного контролю займався І.Б. Лагутін, у роботах «Государственный финансовый контроль в Российской империи в первой половине XIX века», та «Системность бюджетного контроля и бюджетного аудита в Российской Федерации: финансово-правовое регулирование». У першому дисертаційному дослідженні автор розглянув еволюцію контролю, особливо що стосується фінансів, та дослідив державний контроль. А в другому дисертаційному дослідженні «Системность бюджетного контроля и бюджетного аудита в Российской Федерации: финансово-правовое регулирование» вчений розкрив історію виникнення

фінансового контролю та охарактеризував такий вид фінансового контролю, як бюджетний контроль.

Варта уваги думка Л.К. Воронової у підручнику «Фінансове право» (1998), яка розглядає фінансовий контроль як діяльність органів публічної влади з метою забезпечення ефективного розподілу централізованих і децентралізованих фондів коштів.

Не можна залишити поза увагою здобутки таких вчених, як: А.В. Хмельков, який у своєму навчальному посібнику «Державний фінансовий контроль» (2013) характеризує фінансовий контроль як функцію управління фінансами та як діяльність органів фінансового контролю щодо стану справ на підконтрольному об'єкті [196, с. 10-11]; М.В. Карасьова в своїй роботі «Финансовое право» (2007) розглядає фінансовий контроль як перевірку дотримання органами державної влади та іншими суб'єктами контролю фінансового законодавства та використання державних коштів.

С.В. Ківалов розглядав контроль як систему нагляду і перевірки процесу створення, функціонування, встановлення відповідальності за діяльність (бездіяльність), припинення повноважень об'єкта контролю, а відповідно парламентський контроль – як функцію і напрям діяльності безпосередньо Верховної Ради України щодо здійснення контролю. Досліджуючи правову та науково-теоретичну природу банківського контролю, А.В. Андрійчук звертає увагу на те, що багато вчених ототожнюють контроль із наглядом. Зазначаючи, що немає одностайної думки із цього питання, автор розмежовує ці поняття з точки зору дослідження саме банківського контролю. Досліджуючи місце криптовалюти в системі фінансових інструментів, А.І. Гнатовська, О.В. Манжосова, А.В. Марущак та У.О. Олексій зазначають, що поширення на відносини з використання криптовалют податкового контролю, спрямованого на забезпечення належної сплати передбачених чинним законодавством України податків, зборів, платежів та запровадження податкового контролю стане

можливим лише за умови визнання на законодавчому рівні криптовалют чи операцій з ними об'єктами оподаткування певними податками [215, с. 266].

Р.І. Бойко у роботі «Питання вдосконалення парламентського контролю щодо надходження податків до Державного бюджету України» зазначає, що парламентський контроль за фінансами здійснюється на всіх етапах бюджетного процесу, а також під час призначення Верховною Радою України на посади органів державної влади та контрольної діяльності Рахункової палати.

Для становлення інституту фінансового контролю в Україні значний внесок зробили Л.К. Воронова, М.П. Кучерявенко та Л.А. Савченко у навчальному посібнику «Финансовое право: учебное пособие для студентов юридических вузов и факультетов», в якому цілу главу присвячено фінансовому контролю, в якій розкриваються поняття, значення, види, методи та органи контролю.

А.В. Хомутенко розглядає фінансовий контроль як систему дій та заходів органів державної влади щодо управління фінансами [197]. Грунтовне дослідження фінансового контролю здійснила Л.А. Савченко. Вчена дослідила державний, фінансовий контроль як функцію соціального управління та інституту фінансового права, розкрила поняття фінансового контролю, охарактеризувала види, форми і методи фінансового контролю, проаналізувала правовий статус органів, що здійснюють фінансовий контроль, до яких віднесла Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим та інші державні органи, органи місцевого самоврядування, яких наділено контрольними повноваженнями. Вчена виокремила і другу групу суб'єктів як специфічних контрольних органів: Рахункова палата, органи державної податкової служби України, Національний банк України, Державна митна служба України, Державне казначейство України та ін. [170, с. 46-47]. Говорячи про суб'єктів фінансового контролю, значна частина науковців вважає, що необхідно

створити єдиний вищий орган фінансового контролю, якому підпорядковувалися б усі органи контролю. Про це зазначали Д.С. Роговенко у дослідженні «Система державного фінансового контролю – гарантія стабільної фінансової діяльності держави»; І.В. Басанцов у дослідженні «Стратегічні напрями розвитку системи державного фінансового контролю» тощо.

Якщо дослідженням питання фінансового контролю уже досить давно займається чимало науковців, пропонуючи своє трактування поняття та своє бачення видів, форм, методів, об'єктів та суб'єктів фінансового контролю, то про парламентський контроль цього сказати не можна.

Слід зазначити, що єдиним законодавчим органом держави є Верховна Рада України, яка здійснює парламентський фінансовий контроль. А.А. Нечай у своїй монографії «Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків» указувала на те, що саме Верховна Рада України і є органом, що безпосередньо здійснює парламентський контроль в Україні. Інший дослідник, Н.І. Дорош, у праці «Державний фінансовий контроль: зарубіжний досвід і шляхи вдосконалення» зазначав, що фактично в усьому світі фінансово-контрольні органи, що діють від імені Верховної Ради (законодавчої гілки влади), вважаються вищими в системі суб'єктів державного контролю.

В.М. Шаповал у роботі «Контроль парламентський» розглядає парламентський контроль як контрольну діяльність, у першу чергу за органами виконавчої влади, тобто урядом, а В.С. Журамський у роботі «Теоретичні та організаційно-правові проблеми становлення і розвитку українського парламентаризму» зазначає, що контроль здійснюється за діяльністю утворених Верховною Радою України органів та посадових осіб, народних депутатів, а також посадових осіб органів публічної влади.

З метою удосконалення ефективності парламентського контролю такі науковці як, І.К. Залюбовська, С.В. Ківалов у своїх наукових працях говорять про прийняття закону «Про основні засади парламентського контролю в

Україні», в якому пропонують закріпити основні положення, принципи та напрямки діяльності, суб'єктів здійснення парламентського контролю, їх права та обов'язки та регулювання суспільних відносин, що виникають між Верховною Радою України, її посадовими особами, підприємствами, установами та організаціями.

Ряд науковців займалися дослідженням питання форми контролю, у тому числі, форм фінансового та парламентського контролю. Г.М. Остапович в своєму дисертаційному дослідженні «Державний контроль на ринку цінних паперів України» розглядає форму контролю як компетенцію суб'єктів державного контролю, що пов'язана із встановленням відповідності об'єкта контролю встановленим вимогам, а також спрямована на усунення встановлених недоліків. Російські вчені Ю.О. Крохина, О.Ю. Грачова, А.Т. Цалієв також займалися дослідженням питання форми контролю, де розглядали контроль як спосіб вираження внутрішнього змісту та вчинення контрольних заходів, що мають юридичне закріплення [37; 88; 199].

Вартим уваги є дослідження О.О. Майданник. У праці «Форма парламентського контролю: поняття, особливості, різноманітність» автор досліджує класифікацію форм парламентського контролю і називає такі, як: депутатські звернення, парламентські слухання, звіти Кабінету Міністрів України у бюджетно-фінансових питаннях, контрольна діяльність Рахункової палати тощо. Можна також спостерігати тенденцію, що більшість науковців досліджують питання форм парламентського контролю, в тому числі, за публічними фінансами через класифікацію контролю на певні види та за певними критеріями. Так, Л.А. Савченко класифікує форми контролю в залежності від періодичності проведення контрольних дій і виокремлює: попередній, поточний і наступний контроль, та зазначає що такої ж думки дотримується і ряд інших науковців: О.О. Анісімов, О.Ю. Грачова, М. С. Малєїн, О.А. Яблуганов, Н.О. Ковальова, О.Д. Василик – у підручнику «Теорія фінансів», поділяючи контроль на попередній (превентивний), поточний і наступний (ретроспективний).

Досліджуючи парламентський контроль, науковці називають й інші форми контролю: ревізія, депутатські запити, перевірка, аудит тощо. Таку класифікацію у своїх працях наводили П.Г. Догородній «Форми парламентського контролю у державах з парламентською формою правління», Г.С. Журавльова «Форми та механізми парламентського контролю», О.О. Майданик «Організаційно-правові форми здійснення парламентського контролю в Україні» та ін.

Здійснення будь-якої діяльності, у тому числі і здійснення парламентського контролю, має ґрунтуватися на основних засадах, тобто принципах. Так, О.А. Стародубова, досліджуючи принципи парламентського контролю, доходить висновку, що більшість принципів мають уточнюючий характер, розкриваючи зміст відповідного загального принципу [183, с. 157]. Ю.Г. Барабаш у дисертаційному дослідженні «Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики» також займався дослідженням принципів парламентського контролю, де особливу увагу приділяв принципіві політичної коректності, оскільки саме Верховну Раду України варто вважати політичною ареною. Т.Д. Кадук, аналізуючи принципи парламентського контролю, зазначає, що за жодних обставин не має допускатися перевищення повноважень органами контролю, які порушували би права та свободи людини та громадянина. У монографії «Проблеми правового закріплення принципів фінансового контролю» Л.А. Савченко зазначає, що одним з основних принципів парламентського контролю варто вважати: публічність, який дасть можливість парламенту співпрацювати із засобами масової інформації та знайомити суспільство з основними проблемами здійснення контролю Верховною Радою України за рухом публічних фінансів. Про принцип публічності у фінансовому праві говорить Т.А. Латковська у своїй праці «Пріоритетність публічних фінансових інтересів у фінансовій діяльності як один із принципів фінансового права». Автор зазначає, що раніше публічність сприймалась як вираження волі

держави, а нині публічність можна зарахувати до забезпечення життєдіяльності суспільства [61; 93; 171].

Значної уваги дослідженню принципів парламентського контролю присвятили такі науковці, як: О.П. Гетманець «Принципи державного контролю в бюджетному процесі», О.С. Койчева «Рахункова палата як суб'єкт фінансового контролю», Л.А. Савченко «Проблеми правового закріплення принципів фінансового контролю» та ін. Науковці називають одними з найбільш важливих принципів парламентського та фінансового контролю принципи об'єктивності та плановості під час вчинення органами парламентського контролю тих чи інших форм контролю [29; 79; 171].

Дослідженням парламентського контролю займалося чимало науковців. Одні розглядали його як складову фінансового контролю, інші – як вид державного контролю, хтось досліджував парламентський контроль у залежності від об'єкта контролю.

Якщо говорити про парламентський контроль саме за публічними фінансами, то варто звернути увагу на роботу О.П. Орлюк, «Фінансове право», яка зазначає, що публічні фінанси є предметом дослідження фінансового права. Аналізував публічні фінанси і О.Д. Головенко у своїй праці «Теоретичні засади застосування категорії «публічні фінанси», де до фінансів відносив гроші у готівковій та безготівковій формах, а також цінні папери.

Варто виокремити ряд науковців, які розглядають публічні фінанси як фінанси держави, місцевого самоврядування та соціального призначення. Однією з них є А.А. Нечай, яка робить акцент на складовій публічних фінансів, що пов'язана з діяльністю фінансових корпорацій (організацій) державних та місцевих органів самоврядування на внутрішніх фінансових ринках [120, с. 65]. М. Карлін зазначав, що публічні фінанси містять державні та місцеві фінанси [62, с. 110], а С.М. Вдовенко та Ю.В. Шульга розглядали склад системи публічних фінансів через фонди, а саме: 1) публічні фонди грошових коштів держави; 2) публічні фонди грошових коштів місцевого

самоврядування; 3) публічні фонди грошових коштів суспільного призначення [19, с. 168].

Такі вчені юристи, як: Л.К. Воронова, М.П. Кучерявенко «Финансовое право» (2003), М.В. Карасьова та Ю.О. Крохіна «Финансовое право» (2002) робили акцент на тому, що предметом фінансового права є не просто фінанси, а саме публічні фінанси, тобто ті, що належать державі та муніципальним утворенням.

О.А. Стародубова у дослідженні «Поняття та функції парламентського бюджетного контролю» парламентський бюджетний контроль визначає як вид державного фінансового контролю, врегульований Конституцією та законами України, який являє собою діяльність Верховної Ради України, утворених нею органів, обраних нею посадових осіб та народних депутатів України і допоміжних органів вищого законодавчого органу і розглядає контроль за дотриманням державного бюджету. Окрім того, про контроль у своїх дослідженнях говорять і А.І. Гнатовська «Поняття значення контролю в публічному адмініструванні на сучасному етапі», О.А. Кузьменко «Контроль за виконанням Державного бюджету України як функція управління». Ряд вчених розглядає парламентський контроль через функції Верховної Ради України: О.П. Гетманець «Бюджетний контроль як напрям публічної фінансової діяльності» зазначає, що притаманна фінансам контрольна функція здійснюється на кожній стадії бюджетного процесу; Л.А. Савченко у монографії «Фінансово-контрольне право: становлення та розвиток» зазначає, що парламентський контроль за публічними фінансами здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу, особливо на першій стадії на етапові розгляду за спеціальною процедурою, та зараховує до суб'єктів парламентського контролю, окрім Верховної Ради України, також народних депутатів, комітети та комісії, також автор зазначає, що під час здійснення парламентського контролю на всіх стадіях бюджетного процесу можна виявити відхилення від запланованих нормативів та порушень [172, с. 190-191]; О.А. Стародубова зазначає, що на стадії подання проекту державного

бюджету відбуваються парламентські слухання на яких заслуховується доповідь голови комітету з питань бюджету щодо контрольних заходів на попередній стадії [184, с. 14].

Що стосується іншої складової публічних фінансів місцевих бюджетів, то О.Д. Василик у підручнику «Бюджетна система України» під місцевими бюджетами розглядає фонди фінансових ресурсів, призначені для реалізації завдань і функцій, що покладаються на органи місцевого самоврядування. І.І. Єфремова розглядала місцеві бюджети як економічну категорію, що через централізовані та децентралізовані фонди коштів надходять у користування місцевих органів влади [50, с. 158]. У монографії «Правові засади формування та використання місцевих фінансових ресурсів» А.А. Нестеренко досліджувала формування та використання місцевих фінансів і зазначала, що кошти місцевого бюджету, отримуваних кредитів, коштів на компенсацію додаткових виплат, що виникають у результаті рішень, прийнятих органами державної влади, грошових фондів підприємств комунальної форми власності, інших грошових коштів, які можуть надходити у комунальну власність (дарунки тощо) становлять фінансові ресурси місцевого самоврядування. А.В. Марущак у роботі «Правові основи контролю за виконанням місцевих бюджетів в Україні» досліджувала виконання місцевих бюджетів і зазначила, що якщо після проведення усіх перевірок місцевих бюджетів отримано успішний результат, то можна говорити про проведення ефективної бюджетної політики у країні. Однак, наприклад, О.В. Горбунов у роботі «Місцеві фінанси як об'єкт державного фінансового контролю» зазначив, що в Україні немає єдиної системи контролю за дотриманням місцевих бюджетів, а також є відсутнім чітке закріплення в законодавстві положень контролю за дотриманням місцевих фінансів.

Отже, виходячи з розглянутих вище питань, можна зробити висновок, що для здійснення ефективного контролю за дотриманням та раціональним використанням бюджетних коштів необхідно окреслити чітке коло суб'єктів

парламентського контролю за публічними фінансами та розмежувати контрольні повноваження таких суб'єктів.

Отже безпосереднім суб'єктом парламентського контролю є Верховна Рада України. У збірці «Вибрані праці» С.В. Ківалов зазначає, що парламентський контроль здійснює безпосередньо Верховна Рада України на підставі Конституції України, а також законів України.

Фактично в усьому світі законодавча влада (парламент) наділені найбільшою кількістю контрольних повноважень. Деякі науковці вважають основною функцією парламенту саме контрольну, про що у своїх роботах говорили такі вчені як: А.З. Георгіца [31], В.А. Бондаренко, Н.О. Пустова, О.В. Красногор, Ю.Г. Барабаш, О.О. Майданик [106].

С.К. Базика у дисертаційному дослідженні «Механізми парламентського контролю у сфері публічних фінансів в Україні» зазначає, що інститут парламентського контролю за публічними фінансами вже давно дозволяє своєчасно виявляти відхилення від прийнятих стандартів законності та знаходити механізми вирішення таких відхилень. В.С. Журамський розглядав проблеми реалізації контрольної функції парламенту, як невід'ємного права парламенту у будь-якій демократичній країні.

Про те, що парламентський контроль за публічними фінансами в Україні здійснюється під час обговорень бюджетного процесу на всіх етапах, при затвердженні переліку об'єктів права державної власності; через Рахункову палату, яка діє на підставі відповідного закону; при прийнятті рішення про призначення Президентом України на посади та звільнення з посад Голови Національного банку, Голови Антимонопольного комітету, Голови Фонду державного майна тощо говорили такі вчені, як: С.В. Ківалов («Вибрані праці»); Л.М. Попова («Парламентський фінансовий контроль в Україні»); Г.С. Журавльова («Форми та механізми парламентського контролю») та ін.

О.А. Стародубова запропонувала розглядати парламентський бюджетний контроль у широкому та вузькому розумінні, де в широкому

розумінні парламентський контроль здійснюється Верховною Радою України, а також створеними нею допоміжними органами і Рахунковою палатою, а у вузькому – Верховною Радою та народними депутатами. Тому, якщо Верховна Рада України є безпосереднім суб'єктом парламентського контролю, то спеціальними суб'єктами слід вважати комітети та комісії Верховної Ради України і Рахункову палату.

О.М. Держалюк звертає увагу на те, що, враховуючи чисельний склад парламенту підготовка, обговорення та доопрацювання законопроектів здійснюється саме в комітетах та комісіях [42, с. 98]. О.О. Майданик зазначає, що комітети значною мірою полегшують реалізацію контрольної функції парламенту.

Ряд науковців: О.В. Висовень, І.К. Залюбовська, С.В. Ківалов, О.О. Майданик, М.П. Орзіх, зосереджуючись на вивченні питання здійснення парламентського контролю комітетами Верховної Ради України, зазначають, що комітети виконують повноваження парламентського контролю неналежним чином з причин недостатньої уваги, яка приділяється реалізації ними саме цих повноважень, через відсутність спеціального законодавчого регулювання у цій сфері суспільних відносин [24; 55; 69; 108; 131]. М.І. Сідор, у роботі «Правовий статус учасників бюджетного процесу», значну увагу приділив саме комітету з питань бюджету, оскільки контрольні повноваження парламенту мають прояв на всіх стадіях бюджетного процесу, і запропонував розширити контрольні повноваження цього комітету.

Варто приділити увагу також роботі С.В. Лінецького, в якій автор говорить, що існують розбіжності у повноваженнях, зазначених у Законі України «Про комітети Верховної ради України» у відповідності до Регламенту Верховної Ради України [103, с. 15]. Якщо говорити про ще один суб'єкт парламентського контролю – тимчасові спеціальні та слідчі комісії – то це питання ще менше досліджено науковцями, ніж питання комітетів Верховної Ради України. Так, М.П. Рачинська у науковій роботі «Парламентський контроль у формі діяльності тимчасових слідчих комісій»

говорить про нечітку установленість повноважень тимчасових слідчих комісій та про недосконалість формування комісій. Ю.Д. Дерваль говорив про недоліки в роботі комітетів та комісій Верховної Ради України, а також про непрозорість розгляду питань та рішень [46, с. 226]. Порівняльний аналіз діяльності комітетів та комісій Верховної Ради України та країн Європи можна спостерігати у здобутках таких науковців, як: О.М. Держалюк, Л.А. Окунькова, М.А. Исаев та ін. Окрім того, автори звертають увагу на те, що в країнах Європи органи парламентського контролю наділені більш широкими повноваженнями щодо об'єктів контролю [42; 60].

Одним із найбільш досліджених науковцями суб'єктів парламентського контролю є Рахункова палата. Рахункова палата є вищим органом державного фінансового контролю України, що утворюється Верховною Радою України, підпорядкована і підзвітна їй. Деякі вчені вважають, що саме Рахункова палата є найвищим органом фінансового контролю. Так, Н.А. Фукс, вважає, що саме Рахункова палата може надавати професійні незалежні рекомендації щодо ефективного управління публічними фінансами; С.П. Паньків зазначає, що Рахункова палата є незалежним органом фінансового контролю [134, с. 235]. Слід погодитися з вченими, що саме Рахункова палата має набути статусу Вищого органу фінансового контролю в Україні, так само як це є у більшості європейських країн.

Дослідженням історії встановлення та правового статусу Рахункової палати займалися такі науковці, як: С.К. Базика, який поділяв її на три етапи (попереднього формування Рахункової палати, як органу контролю; встановлення та розвитку відповідно до закону; розвитку та модернізації згідно з новим ЗУ «Про Рахункову палату») [9, с. 34]; Л.А. Савченко робила акцент на тому, що вступ до INTOSAI мав би стати поштовхом до удосконалення законодавства щодо організації та діяльності палати; С.В. Болдирєв указував на діяльність Рахункової палати від імені ВРУ [11, с. 75].

П.П. Латковський займався дослідженням функцій Рахункової палати і наголошував, що для об'єктивності виконання контрольних функцій

Рахунковій палаті необхідно бути незалежним органом від організацій, яких перевіряє. Ю.Б. Слободяник говорить про незалежність Рахункової палати вказуючи на те, що чинне законодавство передбачає забезпечення незалежності Рахункової палати у сфері контролю [179, с. 117].

Необхідно відзначити увагою думку В.І. Невідомого, який пише, що Рахункова палата як вища аудиторська інституція має діяти з метою надання професійних, незалежних рекомендацій щодо управління та використання всіх державних ресурсів [117, с. 34]. Про аудит ефективності як форму або вид контролю Рахункової палати говорили такі вчені, як: О.С. Койчева; І.Ю. Чумакова; В.І. Невідомий. С.В. Качула в своєму дослідженні вказує на перелік порушень бюджетного законодавства та неефективного використання бюджетних коштів та інших недоліків, яких було виявлено Рахунковою палатою протягом 2014 – 2017 рр. [67, с. 646].

Не можна залишити поза увагою дослідження ряду вчених, що здійснювали порівняльний аналіз вищих органів фінансового контролю (ВОФК) у країнах ЄС. Так, Вищий контрольний орган Польщі постійно звітує перед сеймом про результати своїх перевірок, у Франції Рахункова палата сприяє парламенту та уряду контролювати належне виконання фінансових законів, в Німеччині Федеральна палата користується судовою незалежністю та перевіряє звітність федерального уряду [40; 90; 91]. Можна спостерігати, що в Європейських країнах Рахункову палату наділено ширшими повноваженнями та більшою незалежністю.

У ході здійснення дослідження варто зазначити, що цим питанням займалося чимало науковців фінансистів, економістів, конституціоналістів, однак немає єдиного цілісного дослідження парламентського контролю саме за публічними фінансами, фактично не досліджено правове становище комітетів та комісій Верховної Ради України, є відсутнім визначення парламентського контролю за публічними фінансами на законодавчому рівні, що дає можливість існуванню безлічі понять та визначень. І хоча парламентський контроль, як вид фінансового контролю, слід вважати

одним з найголовніших, а раціональне використання та витрачання публічних фінансів основним завданням парламентського контролю, ще досі є відсутнім цілісне дослідження цієї проблематики, що й викликає необхідність дослідити значення, форми та принципи, об'єкти та суб'єкти парламентського контролю за публічними фінансами.

1.2. Поняття та сутність парламентського контролю за публічними фінансами

В умовах становлення демократичної правової держави, формування громадянського суспільства в Україні все більше зростає роль Верховної Ради України в питаннях здійснення законодавчої діяльності та виконання функції парламентського контролю. Світова практика парламентаризму свідчить, що реальне місце і роль парламенту у системі органів державної влади залежать значною мірою від обсягу його контрольних повноважень, встановлених у Конституції і законах країни [123, с. 12]. Належна реалізація парламентом його повноважень вирішальною мірою залежить від забезпечення організації і реального здійснення парламентського контролю.

Відповідно до ст. 75 Конституції України, єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України. В умовах становлення демократичної правової держави важливої ролі набуває питання створення ефективної, дієвої системи контролю за діяльністю державного механізму. Практика розвинених країн свідчить, що важливе місце при здійсненні контролю належить саме контрольній діяльності представницького органу держави – парламенту [105, с. 10].

Говорячи про контроль, можна стверджувати, що – це система спостережень і перевірки відповідності процесу функціонування керованого об'єкта прийнятим управлінським рішенням, визначення результатів управлінських впливів на керований об'єкт і відхилень, допущених у ході виконання цих рішень.

Термін «контроль» має надзвичайно широке значення і застосування, проте навіть з позиції юриспруденції контроль має різноаспектне змістовне наповнення та відповідну специфіку залежно від конкретної галузі права.

У своєму конкретному застосуванні поняття «контроль» має свою історію. Походить цей термін з Англії ще за часів існування норманських королів. Під час перевірки сум, які поступали від платників податків в одній кімнаті казначей підраховував отримані суми, а в іншій підбивалися результати від отриманих доходів. Саме особи, які підраховували податки та доходи і були першими контролерами [47, с. 39]. До України термін «контроль» прийшов з німецького «kontrolee» у XVIII ст. На сучасному етапі термін «контроль» зустрічається досить часто, його застосовують і політологи, і економісти, і юристи. Однак єдиного поняття так і не існує.

А.В. Андрійчук у своїй роботі звертає увагу на трактування терміна «контроль» у фінансово-економічному словнику, де вказано: «Контроль – це складова частина управління економічними об'єктами з метою перевірки відповідності спостережуваного стану об'єкта бажаному і необхідному стану, який передбачається законами, положеннями, інструкціями та іншими нормативно-правовими актами, а також програмами, планами, договорами, угодами». Не можна не погодитися з автором щодо того, що немає єдності у думках стосовно цієї дефініції як у різних словниках, так і у вчених. Одні вважають, що він є тотожним із наглядом, інші схиляються до думки, що контроль є окремим самостійним видом діяльності, треті – що контроль та нагляд співвідносяться як основа та її елемент [2, с. 125].

С.В. Ківалов розглядає контроль як систему нагляду і перевірки процесу створення, функціонування, встановлення відповідальності за діяльність (бездіяльність), припинення повноважень об'єкта контролю, парламентський контроль – як функція і напрям діяльності безпосередньо Верховної Ради України щодо здійснення контролю. При цьому до суб'єктів парламентського контролю має бути віднесено колективних та індивідуальних осіб, уповноважених законом чи спеціальним дорученням на

проведення контролю або його окремих функцій, контрольних дій, а до учасників парламентського контролю – будь-які суб'єкти, які мають інтерес чи зацікавленість у процесі і наслідках контролю [71, с. 413].

Під парламентським контролем слід розуміти різновид державного контролю, що діє на підставі Конституції України та законів України і здійснює свою діяльність безпосередньо Верховною Радою України, а також іншими суб'єктами, з метою отримання об'єктивної та реальної інформації про стан виконання своїх функцій і повноважень іншими органами влади та їх посадовими особами, та діє на підставі принципів верховенства права, законності, гуманізму і рівності усіх перед законом.

За різних років і в різних аспектах із загальнотеоретичних та історичних позицій досліджувалася проблема парламентського контролю як різновид державного та фінансового контролю. Значної уваги дослідженню питань парламентського контролю було приділено у наукових здобутках таких вчених, як: В.Г. Афанасьєва, В.Б. Авер'янов, Л.Р. Біла-Тіунова, И.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, 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 ін.

Парламентський контроль відіграє велику роль при прийнятті нових законів. Верховна Рада України контролює як роботу самої ради, так і Кабінету Міністрів України. На теперішній час необхідно радикально змінити саме розуміння парламентського контролю, адже в Україні проблема реалізації контрольної функції парламенту останнім часом набула надзвичайного загострення [6, с. 40].

У структурі державного контролю парламентський контроль має свої особливості, яких спричинено статусом суб'єкта контролю, а саме Верховної Ради України як представницького органу держави. Це є причиною для

визнання парламентського контролю особливою формою державного контролю, яка виходить за межі стандартного уявлення про державний контроль як засіб забезпечення та дотримання законності в державному управлінні. Метою парламентського контролю є не тільки відповідність нормам Конституції України та законам України діяльності на всій території держави та на окремих її місцевостях, але й актуальність соціальної, економічної та політичної обґрунтованості такої діяльності; знаходження відхилень від конституційних вимог, державних та законодавчих програм; з'ясування причин незаконної або неправомірної діяльності та способів і засобів, що спрямовуються на удосконалення та розвиток об'єкта контролю; виявлення причин, що можуть спонукати до притягнення винних до відповідальності.

Специфіка парламентського контролю полягає у його змісті, а також у властивих йому особливих об'єктах і формах діяльності парламенту. Саме визначення парламентського контролю не охоплює усіх повноважень парламенту, під якими варто розрізняти здійснення контрольних повноважень. Можна стверджувати, що парламентський контроль тісно пов'язаний з відповідальністю підконтрольних виконавчих органів перед парламентом. Верховна Рада може контролювати таку діяльність за допомогою застосування механізму політичної відповідальності уряду і посадових осіб як відповідального за стан справ у виконавчій владі.

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 [12, с. 35]. Здійснення парламентського контролю Верховною Радою України є однією з найважливіших його функцій, реалізація якої впливає на розвиток та становлення державного та суспільного ладу України, забезпечення захисту прав людини і громадянина, а також спрямована на здійснення контролю за діяльністю виконавчої влади у сфері державного будівництва, державних фінансів тощо. Для реалізації такого контролю парламентом використовуються різні способи та методи: інтерпеляція, питання довіри до органів влади, запитання до суб'єктів влади, депутатські звернення, парламентські розслідування тощо.

Що стосується парламентського контролю як особливого виду державного контролю, то він здійснюється Верховною Радою України на підставі визначених Конституцією і законами України норм, і завдяки цьому парламент має змогу отримувати достовірну й об'єктивну інформацію про добросовісне виконання своїх обов'язків і повноважень відповідними органами влади та їх посадовими чи службовими особами, відповідним чином реагувати на виявлені порушення, що в результаті дає змогу спрямовувати зусилля на забезпечення дотримання конституційної законності та державної дисципліни.

Науковці по-різному трактують поняття парламентського контролю. Так, В.М. Шаповал зазначає, що парламентський контроль – це діяльність парламенту, його органів та посадових осіб, а також інших державних органів і посадових осіб, з відповідною метою функціонально поєднаних з парламентом у здійсненні повноважень контролю за виконавчою владою, насамперед урядом, яка полягає у перевірці виконання законів, рішень тощо [205].

На думку В.С. Журамського, парламентський контроль – це передбачена Конституцією та законами України діяльність Верховної Ради України, утворених нею органів, посадових осіб та народних депутатів України, щодо отримання, вивчення та оприлюднення інформації про діяльність, рішення, правові акти інших органів і посадових осіб публічної

влади, підприємств, установ та організацій і впровадження на основі цієї інформації передбачених Конституцією і законами України заходів реагування [51, с. 24].

Більшість науковців зараховують парламентський контроль до державного контролю, однак існують варіанти, коли парламентський контроль зараховують до громадського контролю та до демократичного цивільного контролю. Але якщо враховувати, що парламентський контроль здійснюється державним органом влади, а саме Верховною Радою України, то все ж таки буде доцільним зарахувати його до державного контролю, де останній визначає одну із функцій держави, яка здійснюється з метою виконання законів та інших нормативних актів, дотримання державного порядку, доцільного використання фінансових ресурсів, які належать до державної чи муніципальної власності. Цікавою є позиція В.Е. Чиркіна, який вважає що «контрольна діяльність як така у тій чи іншій формі притаманна будь-якому органу державної влади». У кожного органу свій напрямок діяльності. Так, парламент контролює роботу владних органів. Владні органи стежать за роботою державного апарату, у тому числі міністрів, а міністри стежать за роботою своїх підопічних. Таким чином, у будь-якій сфері державний орган здійснює функцію контролю. Завданням контролю як функції парламенту є здійснення різного роду контрольних дій, за допомогою різноманітних, передбачених законом, форм і засобів, відповідно до загальних та спеціальних напрямів діяльності підконтрольних суб'єктів та, при виявленні порушень – у застосуванні визначених у законодавстві заходів впливу з метою усунення допущених порушень [200, с. 236].

Що стосується нормативного закріплення обсягу контрольних повноважень Верховної Ради України, то ряд вчених говорить про недостатність такого закріплення. Так, Ю.С. Шемшученко вважає, що: «Верховна Рада, приймаючи закони, за Конституцією фактично не має права контролювати виконання багатьох із них. Не досить чітко визначено у Конституції і обсяг контрольних повноважень Верховної Ради щодо

діяльності Кабінету Міністрів. Це одна з причин невиконання законів, безвідповідальності в діяльності урядових структур тощо» [207, с. 28].

І.К. Залюбовська доходить висновку «про необхідність прийняття ЗУ «Про основні засади парламентського контролю в Україні», в якому закріпити визначення парламентського контролю, його напрямки діяльності та принципи; встановити адміністративну відповідальність посадових осіб органів виконавчої влади за ухилення від контролю з боку суб'єктів парламентського контролю» [182, с. 80]. Питання щодо необхідності прийняття ЗУ «Про основні засади парламентського контролю в Україні» порушувалось і С.В. Ківаловим. Вчений розробив проект цього закону, яким встановлюються основні засади парламентського контролю в Україні, регулюються суспільні відносини, що виникають у зв'язку з контрольною діяльністю між Верховною Радою України, її органами і посадовими особами та органами, підприємствами, організаціями, установами, які утворюються і діють на території України або в межах її інтересів за кордоном. Однак цього закону не було прийнято.

Досліджуючи законодавство зарубіжних країн, О.В. Коврякова доходить висновку, що парламентський контроль може бути визначений як система норм, що регулюють установлений порядок спостереження і перевірки в основному діяльності органів виконавчої влади, який здійснюється як парламентською більшістю й опозицією, так і допоміжними органами вищого законодавчого органу, і яких спрямовано на оцінку цієї діяльності з можливим застосуванням санкцій (вотуму недовіри, резолюції осуду, імпічменту тощо) [74, с. 17].

Парламентський контроль також вважають і різновидом фінансового контролю. Так, Л.К. Воронова розглядає фінансовий контроль як цілеспрямовану діяльність законодавчих і виконавчих органів публічної влади і недержавних організацій, що спрямована на забезпечення законності, фінансової дисципліни і раціональності під час мобілізації, розподілу і використання централізованих і децентралізованих фондів коштів держави з

метою найефективнішого соціально-економічного розвитку всіх суб'єктів фінансових правовідносин [192, с. 81-82].

Ю.В. Крохіна розглядає фінансовий контроль у двох аспектах: широкому і вузькому. У широкому аспекті державний і муніципальний фінансовий контроль – це сукупність заходів державного регулювання, які з метою здійснення ефективної державної фінансової політики забезпечують 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 у процесі акумулювання, розподілу та використання грошових фондів держави та муніципальних утворень з метою ефективного соціально-економічного розвитку країни [88, с. 123].

У дійсності фінансовий контроль являє собою цілий комплекс заходів, спрямований на створення діючої системи протидії зловживання державних та муніципальних грошових ресурсів. Забезпечити ефективність фінансового контролю можна тільки у тому разі, якщо система контрольних суб'єктів є якісно організованою і чітко розподілено повноваження з реальною можливістю виконання поставлених перед цими суб'єктами завдань.

Парламентський фінансовий контроль покликаний допомагати успішно реалізовувати фінансову політику країни в усіх сферах соціального і економічного розвитку країни. Відомо також, що без наведення відповідного порядку в бюджетно-фінансовій сфері, без стабільної системи фінансового контролю неможливо результативно і якісно вирішувати загальнодержавні питання. У розвинених країнах для того, щоб ефективно здійснювати контроль за рухом державних коштів необхідно, щоб таке бажання виникало не тільки у парламентаріїв, але й в усіх громадян. Слід зазначити, що ефективність парламентського фінансового контролю залежить від готовності парламентської більшості забезпечити всебічний контроль за

використанням фінансових ресурсів країни. Окрім того, важливу роль для постійного контролю за фінансовою діяльністю керівництва держави та інших органів влади має відігравати заохочення бюджетних ресурсів, як одна з основних функцій парламенту.

Що стосується питання здійснення парламентом контролю за публічними фінансами, то в рамках сучасної західної науки можна задати нові орієнтири українській фінансовій науці та практиці щодо врахування у структурі публічних фінансів України таких складових, що пов'язані із сучасними тенденціями розвитку, на яких слід зробити акценти. Взагалі категорія «публічні фінанси» є дещо новою у фінансовому праві, оскільки раніше в радянській науці застосовувалося поняття «державні фінанси». Варто виокремити складову публічних фінансів, яка пов'язана з фінансами приватного сектору і представлена відносинами державних органів влади та органів місцевого самоврядування з приватним бізнесом, що в економічній літературі визначається як державно-приватне партнерство [124, с. 78]. Варто акцентувати увагу на складовій публічних фінансів, що пов'язана з діяльністю фінансових корпорацій (організацій) державних та місцевих органів самоврядування на внутрішніх фінансових ринках. У 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. Необхідно 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. Що стосується позабюджетних цільових фондів місцевого самоврядування, то нині вони потребують свого відновлення та розвитку в Україні з огляду на реформи, що запроваджуються, і логічно мають бути вбудованими також у структуру публічних фінансів [120].

Питання сутності й ефективності функціонування системи публічних фінансів порушуються у працях А.А. Нечай, А.Н. Козырина, В.В. Кравченко, Л.К. Воронової, М.В. Карасевої, М.П. Кучерявенка, О.А. Лукашева, Ю.А. Крохиної, О.А. Музики-Стефанчук, О.П. Орлюк та інші.

Так, О. Музика-Стефанчук приділяла увагу тому, що, якщо взяти до уваги розвиток фінансового права та формування нового бачення фінансового права через призму нових категорій і понять, зокрема, через категорію публічності, у фаховій літературі обґрунтовується позиція щодо запровадження такої категорії, як «публічна фінансова діяльність», яка об'єднуватиме поширені усталені категорії «фінансова діяльність держави» та «фінансова діяльність органів місцевого самоврядування» [114, с. 56]

В академічному курсі з фінансового права, виданого О.П. Орлюк, зазначається, що предметом дослідження фінансового права є публічні фінанси держави та місцевих громад, тобто економічні відносини з мобілізації, розподілу, перерозподілу, та витрачання публічних фондів коштів держави й органів місцевого самоврядування для забезпечення розширеного відтворення, гідного рівня життєдіяльності, соціально-культурних потреб, тобто – публічних потреб суспільства [132].

О.Д. Головенко в роботі «Теоретичні засади застосування категорії «публічні фінанси» у фінансовому праві» зазначає, що до фінансів належать гроші у готівковій і безготівковій формах. Переважно саме гроші є основним фінансовим інструментом, навколо якого здійснюється публічна фінансова діяльність. Водночас виключно грошима ця діяльність не обмежується, адже до поняття фінансів зараховують також і цінні папери (боргові та кооперативні), валютні цінності тощо [33, с. 75].

Отже, публічні фінанси слід розглядати як суспільні відносини, що пов'язані із задоволенням усіх видів публічного інтересу і виникають у процесі утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання фондів коштів держави, місцевого самоврядування та фондів коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні інтереси, визнані державою або

органами місцевого самоврядування, незалежно від форми власності таких фондів, регулюються шляхом владних приписів держави та органів місцевого самоврядування.

У навчальному посібнику українських юристів-фінансистів академіка Л.К. Воронової та доктора юридичних наук М.П. Кучерявенка, виданого в 2003 р., зазначається: «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» [25, с. 52-69].

Професор Л.К. Воронова зазначає, що «публічні фінанси – це сформовані фінансовими відносинами грошові фонди, які необхідні для існування публічних органів і фінансування покладених на них функцій» [26].

У навчальному курсі з фінансового права, виданому відомими юристами-фінансистами М.В. Карасьовою та Ю.О. Крохіною, зазначається: «Центральне місце в системі фінансів займають публічні фінанси, до яких належать фінанси держави та муніципальних утворень. Державні (публічні) фінанси – це система грошових відносин з приводу акумулювання, розподілу та використання фондів грошових коштів з метою матеріального забезпечення виконання державних функцій та завдань» [65].

На думку деяких авторів, публічні (суспільні) фінанси України враховують державні й місцеві фінанси, оскільки вони спільно використовуються громадянами на місцевому або державному рівні [62, с. 28, 63].

С.М. Вдовенко і Ю.В. Шульга розглядають склад системи публічних фінансів через фонди, а саме: 1) публічні фонди грошових коштів держави; 2) публічні фонди грошових коштів місцевого самоврядування; 3) публічні фонди грошових коштів суспільного призначення, визнані державою або

органами місцевого самоврядування незалежно від форм власності цих фондів [19, с. 168].

У роботі ще одного відомого юриста-фінансиста О.М. Козиріна, опублікованій у 2002 р., знаходимо: «Загальний інтерес, на захист якого спрямовані публічні фінанси, може бути виражений як у державній політиці, так і в діяльності органів місцевого самоврядування. У першому випадку мова йде про державні фінанси, у другому – про муніципальні. Державні фінанси у сукупності з муніципальними й утворюють публічні фінанси. Розмежування публічних фінансів на державні та муніципальні набуло особливого юридичного значення в Росії після прийняття Конституції 1993 р., яка виокремила органи місцевого самоврядування зі складу державного апарату» [78].

Як видно, юристи-фінансисти розглядають публічні фінанси як різновид фінансів, існуючих у державі, і зараховують до них державні фінанси та фінанси місцевого самоврядування.

Західна фінансова наука, що представлена у підручниках з публічних фінансів, в структурі публічних фінансів вирізняє декілька складників у залежності від того, про економіку якої країни йдеться. Якщо розглядається економіка США, то визначають: 1) федеральні урядові фінанси (federal government finance), 2) регіональні урядові фінанси(на рівні штатів) (state government finance) та 3) локальні урядові фінанси (local government finance) [213].

Якщо ж розглядається економіка європейських країн, то найчастіше публічні фінанси розглядають на рівнях: 1) загальнонаціональному, тобто на рівні центральних органів влади – центральні фінанси (central finance); 2) субнаціональному, тобто на рівні органів місцевого самоврядування – фінанси місцевої влади (local finance). Фінанси місцевого самоврядування (локальні) – це фінанси територіальних громад та їх об'єднань, а в широкому сенсі місцеві фінанси – це також фінанси регіонів (областей, воєводств,

земель, країв тощо). Фактично в усіх країнах місцеві фінанси – це сума фінансів усіх суб'єктів місцевого самоврядування [168].

Впевнено можна зробити акцент насамперед на двох «традиційних» складових публічних фінансів України, які знаходять своє відображення в центральних (урядових) фінансах та муніципальних (місцевих) фінансах, які відображаються, насамперед: в межах бюджетної системи України публічними фондами коштів: Державного бюджету (загальний та спеціальний фонди бюджету) та цільових централізованих бюджетних фондів; у рамках податкової системи України, в якості податкових фінансів на загальнодержавному рівні та податкових фінансів на рівні місцевих органів влади (місцеве оподаткування), а також публічними фінансами нефінансових корпорацій, інших підприємств і організацій державної та комунальної форм власності.

Сучасна система публічних фінансів України є підсистемою фінансової системи України, яка має окремі ланки, що утворюються групами фінансових відносин, яким притаманні специфічні особливості та 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 містить такі ланки:

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

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

3) публічні фінанси суспільного (соціального) призначення – складаються із суспільних відносин, які виникають із приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів

коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні (соціальні) інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, та які не є державною чи комунальною власністю [120, с. 227-228]. Підсумовуючи зазначене вище, можна зробити висновок, що публічні фінанси є категорією фінансового права, яку можна визначити ще так:

публічні фінанси – система економічних, суспільних відносини, які пов’язані із задоволенням усіх видів публічного інтересу і виникають у процесі утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання фондів коштів держави, місцевого самоврядування та фондів коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, а також пов’язаних зі здійсненням контролю за ефективним і цільовим використанням цих фондів коштів.

Можна також стверджувати, що публічні фінанси є вкрай важливими та необхідними для держави, адже саме публічні фінанси надають можливість забезпечувати країну фінансовими ресурсами для потреб суспільства. Саме за допомогою публічних фінансів здійснюється проведення видатків на функціонування таких важливих сфер як охорона здоров’я, освіта та наука, фінансування фонду соціального забезпечення та страхування, утримання малолітніх, інвалідів та малозабезпечених сімей, захист навколишнього середовища, економіка країни у цілому. Саме тому постає важливим питання здійснення контролю за раціональним використанням публічних фінансів.

Виходячи із цього, відповідно до функцій Верховної Ради України, контроль за публічними фінансами має прояв 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. Ефективність парламентського контролю за публічними коштами є одним із важливих факторів фінансово-економічної і соціально-політичної

стабільності та успішності держави, і здійснення парламентського контролю за публічними фінансами в Україні має ряд недоліків і недоопрацювань, які перешкоджають на повну використати фінансовий механізм для ефективного розподілу і використання грошових ресурсів. І перш за все це стосується недостатнього теоретичного опрацювання парламентського контролю за публічними фінансами на законодавчому рівні.

На теперішній час Україна потребує реалізації системного підходу в організації парламентського контролю за публічними фінансами, заснованого на єдиних, у 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 Української держави. Доцільним було б також посилити контроль за рухом державних коштів на місцевому рівні. Актуальним таке посилення контролю стає також тому, що нині в українському суспільстві відбувається реформування різних галузей і сфер, країна стоїть на порозі великих змін а, як відомо, будь-які зміни та реформи потребують державного фінансування. Законодавство про публічні фінанси постійно доповнюється й оновлюється, тому необхідно виробити точний механізм формування такого законодавства. Вірно зазначає С.М. Клімова у своїй роботі «Інструментальна концепція законодавства про публічні фінанси» [72, с. 111], що процес удосконалення законодавства не має бути хаотичним, безсистемним. Дійсно, ця проблема є досить складною з огляду на специфічні особливості публічних фінансів. Від фундаментальних галузей українського права (наприклад, кримінального, цивільного) інститут публічних фінансів відрізняє предмет правового регулювання, тобто фінансово-управлінські відносини, одним із учасників яких є суб'єкт державного управління; його міжгалузевий характер; він стосується усіх сфер державного управління; охоплює фінансову діяльність усіх органів публічної влади; функціонує при поєднанні матеріальних і

процесуальних норм права. Не один рік в науковому середовищі обговорюється питання доцільності доповнення Конституції України розділом «Публічні фінанси» [72, с. 112].

Якщо аналізувати законодавства інших країн, то, наприклад, у Конституції Японії є окремий розділ під назвою «Фінанси», так само як і в Основному Законі Німеччини [84, с. 140]. У Конституції Бельгії також є розділ «Про фінанси», Республіці Молдова – «Національна економіка і публічні фінанси», в Словенії – «Публічні фінанси», в Румунії – «Економіка і публічні фінанси» тощо [83, с. 9-11].

Таким чином, кожна держава для належного свого функціонування прагне врегулювати питання управління публічними фінансами на конституційному рівні.

Тож, закріпивши норми, що регулюють питання публічних фінансів в Основному законі країни, можна було б допомогти контролюючим органам якісно здійснювати свої повноваження та врегулювати питання відповідальності за вчинені порушення у сфері фінансування, у тому числі регулювання здійснення парламентського контролю за публічними фінансами.

1.3. Форми та принципи здійснення парламентського контролю за публічними фінансами

Відповідно до п. 33 ст. 85 Конституції функція парламентського контролю здійснюється Верховною Радою у межах, що визначені Конституцією, де встановлено загальні засади, сфери та основні форми здійснення нею контрольних повноважень. Конституцією визначено: парламент здійснює контроль у таких сферах – затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання; (п. 4 ст. 85, ст. 98); контроль від імені Верховної Ради України за

надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням здійснює Рахункова палата [105, с. 10; 82].

Поняття «форма» (лат. Forma) – це зовнішній прояв якого-небудь змісту. У правовій науці під формою контролю прийнято розуміти зовнішній його прояв у конкретних діях, які, у свою чергу, можуть відрізнятися як за характером, так і за обсягом [107, с. 15].

О.Ю. Грачова зазначає, що «фінансовий контроль здійснюється в різних формах, під якими розуміють способи вираження його вмісту, внутрішньої організації, які модифікуються зі змінами цього вмісту. Одночасно форма активно впливає на вміст, прискорюючи чи призупиняючи його розвиток, в залежності від того, наскільки вона відповідає його зміненому вмісту» [28, с. 63-64; 191, с. 49].

А.Т. Цалієв форму контролю визначає як процесуально-правовий засіб практичної реалізації сукупності дій суб'єктів контролю з організації та здійснення контрольних заходів та юридичне закріплення їх результатів, які мають можливість настання юридичних наслідків. Автор виокремлює дві науково обгрунтовані та реально застосовні форми контролю – облік та перевірку [199, с. 127].

Варта уваги думка Г.М. Остаповича, який визначає правову форму контролю як передбачену нормами права та віднесену законом до компетенції суб'єктів державного контролю цілісну сукупність пов'язаних підставою та поставленою метою заходів, спрямованих на одержання, збір, перевірку, аналіз, оцінку, обробку, зберігання відомостей для встановлення відповідності об'єкта контролю заданим параметрам, виявлення та усунення відхилень від них, а також підстави та порядок (процедури) здійснення цих заходів. При цьому вчена виокремлює матеріальну правову форму контролю (сукупність передбачених правовими нормами повноважень суб'єкта контролю та/або обов'язків підконтрольних суб'єктів, які дозволяють реалізувати контрольну функцію) та процесуальну правову форму (підстави

та порядок (процедури) здійснення контрольних заходів – контрольне провадження) [133, с. 88-89].

І.Б. Стефанюк зазначає, що форма контролю – це багатофункціональний інструмент дослідження певного явища, об'єкта, процесу, внутрішній зміст якого характеризується сукупністю застосовуваних прийомів (методів) контролю [186, с. 8].

Вчена-фінансист Ю.О. Крохіна під формами розуміє «окремі аспекти прояву сутності контролю в залежності від часу проведення контрольних заходів», а саме попереднього і наступного фінансового контролю; поточний вона вважає особливою формою контролю, який має у своїй основі ряд протиріч [89, с. 125].

Форму парламентського контролю вчені визначають як зовнішній прояв змісту контрольної діяльності парламенту в його конкретних контрольних діях, обумовлений повноваженнями парламенту, яких встановлено у Конституції, законах України, що визначають порядок контрольної діяльності парламенту та її юридичні наслідки. Основними формами парламентського контролю, що застосовуються Верховною Радою України, є: депутатські звернення; скликання позачергових сесій Верховної Ради України; парламентські слухання; парламентські розслідування; звіти Кабінету Міністрів України з бюджетно-фінансових та інших питань їхньої діяльності; дні Уряду в парламенті; резолюція недовіри Кабінету міністрів України; звіти, доповіді, висновки, рішення, рекомендації комітетів, тимчасових спеціальних та слідчих комісій парламенту з питань їх контрольної діяльності; контрольна діяльність Рахункової палати, яка діє від імені Верховної Ради України та регулярне інформування Верховної Ради України, її комітетів про хід виконання Державного бюджету України та стан погашення внутрішнього і зовнішнього боргу України, про результати здійснення інших контрольних повноважень [107, с. 16].

У теорії виокремлюють різні форми парламентського контролю: обговорення основних напрямків урядової політики, бюджету та звіту про

його виконання, парламентські запити, контрольна діяльність постійних комісій і спеціальних слідчих комісій тощо [182, с. 81].

Багато науковців займалися дослідженням питання класифікації, зіставляли переваги та недоліки різних точок зору з питань визначення форм та методів парламентського контролю, однак єдиних критеріїв розроблено не було.

Так, В.Б. Авер'янов зазначає, що можливість класифікації форм контролю впливає з методологічного тлумачення функції контролю як сукупності складових елементів, що характеризують її з точки зору: 1) цільової спрямованості; 2) предмета впливу; 3) характеру або форми дії; 4) результату дії [22, с. 439].

Деякі науковці форми парламентського контролю зовсім не виокремлюють, вони надають класифікацію за видами та методами. Виокремлюють форми фінансового контролю і в залежності від періодичності проведення контрольних заходів – від часу здійснення таких заходів, виокремлюють попередній, поточний та наступний фінансовий контроль, покладаючи в основу класифікації час проведення контрольних заходів. Л.А. Савченко зазначає, що з такою підставою класифікації та самою класифікацією погоджуються О.О. Анісімов, О.Ю. Грачова, М.С. Малєїн, О.А. Яблуганов, Н.О. Ковальова [170, с. 146].

О.Д. Василик зазначає, що критерій розмежування форм полягає у зіставленні часу здійснення контрольних дій із процесами формування і використання фондів грошових коштів. Водночас вони тісно пов'язані, відображаючи тим самим безперервний характер контролю. Формами фінансового контролю, на його думку, є попередній (превентивний), поточний і наступний (ретроспективний) [15, с. 349].

Слід зазначити, що провідна роль у здійсненні парламентського контролю у бюджетно-фінансовій сфері належить (поряд з іншими органами парламенту) Рахунковій палаті. Правові основи її організації і функціонування встановлено у Конституції України (п. 16 ст. 85, ст. 98) та у

Законі «Про Рахункову палату». Згідно з законодавством, контроль за використанням коштів Державного бюджету від імені парламенту здійснює Рахункова палата і вона підпорядкована та підзвітна Верховній Раді України. Рахункова палата здійснює діяльність самостійно, незалежно від будь-яких інших органів держави. На відміну від ст. 98 Конституції, яка передбачає, що завданням Рахункової палати є здійснення контролю за використанням коштів Державного бюджету України, Закон встановлює, що одним із провідних її завдань є організація і здійснення контролю за своєчасним виконанням доходної частини Державного бюджету. Виходячи з існуючої у світі практики здійснення контролю аналогічними органами щодо всіх питань бюджетно-фінансової сфери, встановлені Конституцією повноваження Рахункової палати стосовно здійснення контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням є явно не достатніми [105, с. 12].

Форма розкриває спосіб організації контролю і внутрішні зв'язки, також указує на зміст контролю та на способи і методи, якими здійснюється цей контроль, розкриває організаційні ознаки тощо. Однак у дійсності – це є дія людей, які здійснюють парламентський контроль.

Дослідження парламентського контролю за публічними фінансами свідчить, що для забезпечення дієвості контролю велика роль має приділятися організації діяльності законодавчого органу – парламенту з використанням різних правових форм і методів парламентського впливу на суб'єктів правовідносин, які складаються у ході парламентського контролю.

Зупинимось детальніше на формах парламентського контролю за публічними фінансами. У державах з парламентською формою правління прийнято розрізняти таку форму парламентського контролю як інтерпеляція – це спосіб регулярного обміну інформацією між суб'єктами та об'єктами контролю. Має прояв у можливості членів парламенту ставити питання членам уряду чи міністрам і можливості надавати пояснення щодо поставлених питань. П.Г. Догородній зазначає: «Особливістю інтерпеляції є

те, що по-перше, вона призводить до загальних дебатів у парламенті, і по-друге, має наслідком застосування політичних санкцій, оскільки дебати завершуються голосуванням резолюції, яка виражає задоволення або незадоволення парламенту наданим урядом пояснень» [44, с. 113].

Інтерпеляція в європейських країнах вважається однією з основних форм здійснення парламентського контролю за органами виконавчої влади, адже тягне за собою юридичні наслідки. Тому, враховуючи те, що Україна рухається в євроінтеграційному напрямку, вважаємо, що доцільним було б застосовувати форму парламентського контролю за публічними фінансами «інтерпеляцію» і в Україні. Г.С. Журавльова у роботі «Форми та механізми парламентського контролю» зазначає що, зміст інтерпеляції як форми відповідного контролю в різних країнах дещо відрізняється, але головний її сенс – загальний. Він полягає в тому, щоб надати певній частині депутатського корпусу (тобто опозиції) можливість звернутися з колективним письмовим запитом до уряду або до окремого члена і зобов'язати їх надати розгорнуту письмову відповідь на цей запит, який обов'язково обговорюється у парламенті [53, с. 51].

Ще однією формою парламентського контролю за публічними фінансами є депутатські запити. Згідно зі ст. 86 Конституції України народний депутат України має право на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності. Керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій зобов'язані повідомити народного депутата України про результати розгляду його запиту [82].

Деякі науковці вважають, що депутатський запит є формою контролю за діяльністю органів виконавчої влади, однак, виходячи з трактування ст. 86

Конституції України, можна стверджувати, що не тільки стосовно до органів виконавчої влади чи їх посадових осіб, але й до органів Верховної Ради, інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У Законі України «Про статус народного депутата України» зазначається, що депутатське звернення – викладена у письмовій формі пропозиція народного депутата, звернена до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян здійснити певні дії, надати офіційне роз'яснення чи викласти позицію з питань, віднесених до їх компетенції [140]. У цьому випадку депутат може звернутися із запитом і до комітету з питань бюджету і до будь-якого органу, який здійснює і реалізовує розподіл державних та муніципальних коштів.

До форм парламентського контролю за дотриманням бюджетного законодавства та за використанням централізованих фондів коштів слід віднести також: перевірки, ревізії, розслідування, слухання тощо. Традиційними формами парламентського контролю є діяльність постійних і тимчасових (спеціальних та слідчих) комітетів (комісій) парламенту, які наділяються повноваженнями проводити розслідування, парламентські слухання, пов'язані із здійсненням парламентського контролю [105, с. 10].

Ревізія – це вид контролю підприємства, установи, організації, спрямований на виявлення порушень фінансового законодавства, що відрізняється певною системою дій, плановістю і наявністю чіткого об'єкта перевірки. Ревізія, на думку О.Ю. Грачової, – це найбільш дієва форма поточного контролю. Її основна мета – вивчити за допомогою спеціальних прийомів документального і фактичного контролю економічну ефективність фінансово-господарської діяльності, законність, достовірність і цілеспрямованість господарських і фінансових операцій [36, с. 126].

Що стосується перевірки, то це вид контрольної діяльності, метою якої є дослідження конкретного напрямку фінансової діяльності (тематичні перевірки), може проводитися не заплановано (надзвичайні перевірки).

Актуальною формою парламентського контролю саме за публічними фінансами є також аудит. Аудит ефективності використання фінансових і матеріальних ресурсів являє собою аналіз та оцінку діяльності об'єктів контролю з метою визначення економічності і результативності використання ними фінансових і матеріальних ресурсів для виконання покладених на них функцій і реалізації поставлених завдань.

Підсумовуючи зазначене, можна зробити висновок, що форми здійснення парламентського контролю за публічними фінансами спрямовано на виконання органами парламентського контролю своїх контрольних повноважень. І, на наш погляд, необхідно не тільки назвати форми парламентського контролю, у тому числі і за публічними фінансами, але й необхідно юридично закріпити на державному рівні процедури здійснення такого контролю відповідними органами, і таким чином система парламентського контролю у сфері фінансів буде повноцінною й ефективною. Саме тому, ми пропонуємо прийняти Закон України «Про парламентський контроль за публічними фінансами», в якому буде закріплено основні поняття парламентського контролю за публічними фінансами, форми, принципи парламентського контролю за публічними фінансами, а також окреслено коло суб'єктів та розмежовано повноваження щодо об'єктів контролю.

Будь-яка діяльність, що пов'язана з керівництвом, повинна мати свої основи. Такими основами для парламентського контролю є саме принципи, які закріплено у Конституції України, законах України, а також у міжнародних договорах України.

У перекладі з латинської принцип (від лат. *prīncipium* – початок, основа) – основне вихідне положення яких-небудь теорії, вчення, науки, світогляду, політичної організації тощо [181, с. 510]. Однак слід сказати, що правові принципи мають відмінність від загальноприйнятих принципів у тому, що вони потребують не тільки наукового закріплення, але й обов'язково нормативно-правового закріплення. У залежності від того, хто є

суб'єктом контролю, і застосовуються відповідні принципи. Однак знову постає проблема нормативного закріплення парламентського контролю за публічними фінансами, а саме прийняття Закону України «Про парламентський контроль за публічними фінансами», який і закріпив би перелік базових принципів парламентського контролю за публічними фінансами, від яких можна було б відштовхуватись органам та суб'єктам парламентського контролю.

Принципи парламентського контролю являють собою своєрідні орієнтири контрольної діяльності парламенту. Принципи, що лежать в основі здійснення Верховною Радою функції парламентського контролю – це ті основні конституційні засади, яких покладено в основу контрольної діяльності українського парламенту [106, с. 17].

Як відомо, принципи, на яких будується фінансовий контроль в сучасний період, було сформульовано у Лімській декларації. До них відносять принципи законності, незалежності, об'єктивності, компетентності, оперативності, гласності, дотримання професійної етики. На законодавчому рівні принципи парламентського контролю закріплено стосовно комітетів та комісій Верховної Ради України та Рахункової палати. У відповідності до суб'єкта, який здійснює парламентський контроль, і поділяються принципи контролю.

О.А. Стародубова зазначає [183, с. 155], що на законодавчому рівні отримали закріплення такі принципи безпосереднього парламентського контролю, як верховенства права, законності, гласності, їх рівноправності, доцільності, функціональності, плановості, наукової обґрунтованості, колегіальності, вільного обговорення і вирішення питань [141, ст. 3]. У законодавстві також закріплено, що діяльність Рахункової палати ґрунтується на принципах законності, незалежності, об'єктивності, безсторонності, гласності та неупередженості [142, ст. 3]. Окрім того, у прийнятому новому законі «Про тимчасові слідчі і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» зазначено, що слідчі комісії і спеціальні

комісії діють на принципах верховенства права, законності, поваги та дотримання прав людини і громадянина, колегіальності, рівноправності членів комісії, вільного обговорення і вирішення питань, об'єктивності, неупередженості та обґрунтованості прийнятих рішень, висновків і пропозицій [144, ст. 2].

Здійснюючи аналіз указаних принципів, можна дійти висновку, що деякі з них мають уточнююче значення, розкриваючи зміст відповідного загального принципу. Так, наприклад, принцип плановості містить такі елементи, як системність, систематичність, регулярність, адже відповідна система контролюючих дій закріплюється в законі та конкретизується у плані діяльності контролюючого органу. Об'єктивність дістає вияв у тому, що контролюючі дії базуються на неупередженому ставленні контролюючого органу до об'єкта перевірки, за останньої перевіряють усі аспекти діяльності у повному обсязі (тобто об'єктивна перевірка – це повна та всебічна перевірка). Професіоналізм і компетентність взагалі є синонімами [183, с. 155].

Відповідно, на підставі зазначеного, вчені роблять висновок, з яким ми також погоджуємось, що до принципів парламентського контролю за публічними фінансами можна віднести такі принципи, як: законність, гласність, плановість (системність, регулярність), незалежність, об'єктивність (неупередженість, всебічність і повнота), компетентність (професійність).

У проекті Закону України «Про основні засади парламентського контролю в Україні» було запропоновано такі основні принципи парламентського контролю: народовладдя; законності і доцільності контролю; визнання парламентського контролю вищою формою контролю в державі; врахування конституційного положення щодо того, що державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; гласності контролю; відповідальності суб'єкта контролю перед державою та підконтрольними об'єктами за об'єктивність контролю; систематичності,

плановості, дієвості, неупередженості та ефективності контролю; виключного кола суб'єктів контролю; визнання у процесі контролю пріоритету особистих прав і свобод людини і громадянина, відокремлення громадянського суспільства від держави [147].

Слід зазначити, що велику роль при організації і здійсненні парламентського контролю відіграють принципи публічності та компетентності. Оскільки управління публічними фінансами на різних етапах має контролюватися, і результати такого контролю мають бути доступними для всіх зацікавлених осіб, які беруть участь у їх формуванні, використанні тощо, то доцільно говорити про публічність. У законопроекті «Про принципи фінансового контролю» необхідно вказати: принцип компетентності, який передбачає наявність необхідного і достатнього рівня професійної підготовки працівників контролюючих суб'єктів, досвіду роботи, навичок та відповідної кваліфікації, що у сукупності відповідає характерові, складності контролю та дозволяє їм професійно виконувати завдання щодо проведення контрольних заходів на даному підконтрольному суб'єкті. Демократичні практики контролю за державними фінансами ґрунтуються на принципах аудиту державних фінансів, яких було затверджено на Лімському Конгресі в 1977 р. Щороку за підтримки Світового Банку відбуваються конференції та конгреси, на яких спеціальна комісія доповідає про стан контролю за фінансами у світі. Україна також є членом Конгресу і формально підписала декларацію щодо прозорості використання та розпорядження державних фінансів. Проте, в українській практиці ці принципи або ж ігноруються, або не використовуються взагалі [122, с. 15].

В умовах становлення правової, демократичної державності парламентський контроль має здійснюватися на принципах законності, демократизму, гуманізму, гласності, об'єктивності, політичної коректності, професіоналізму, системності та плановості. Досить важливим принципом парламентського контролю, який не належить до загальноприйнятих принципів, є політична коректність. Головним та першочерговим у

виокремленні цього принципу є те, що Верховна Рада України є «ареною» боротьби різноманітних політичних сил, і тому, безперечно, політичні цілі і політична доцільність завжди на першому плані. Якщо врахувати ці нюанси та ці фактори, то необхідно застосовувати контрольні повноваження парламенту так, щоб вони не перетворювалися на засоби політичного тиску та були рівними та незалежними перед політичними силами [4]. Слід зупинитися детальніше на зазначених принципах. Принцип законності у першу чергу регулюється нормами Конституції та міжнародних актів, а саме Лімською декларацією, в якій зазначено, що основні контрольні повноваження ВОФК мають бути закріпленими у Конституції, деталі можуть встановлюватися в законі. Законність здатна існувати тільки при стабільності законодавства та дотриманні міжнародних стандартів. У фінансовій діяльності і в питанні здійснення контролю, законність має вираження в тому, що весь процес формування, розподілу і використання фондів коштів детально регламентується нормами фінансового права, дотримання яких забезпечує можливість застосування до порушника мір державного примусу. Не виконання приписів закону чи інших нормативно-правових актів про порядок формування, розподілу та використання фондів коштів може тягти за собою нестабільність фінансових відносин та інші негативні наслідки. Законність може розглядатися у вузькому та широкому розумінні цього визначення. У першому випадку, більш поширеному, під законністю розуміється точне та однакове дотримання та виконання закону. Трактуючи поняття законності у широкому розумінні, слід погодитися з визначенням професора В.В. Клочкова, який вважає, що у найбільш лаконічній формі законність можна визначити як сукупність взаємопов'язаних соціальних, політичних та юридичних вимог, та їх реалізація у житті суспільства [73, с. 134]. Здійснення парламентського контролю на основі принципу законності означає, що органи парламентського контролю при проведенні контрольних дій повинні суворо і неухильно наслідувати закон. Перевищення цими органами своїх повноважень не повинне мати місце ні за яких обставин.

Неприпустимими, зокрема, є порушення органами парламентського контролю прав громадян і організацій, якими би благими цілями це не пояснювалося [61, с. 63]. Принцип демократизму означає побудову контрольної діяльності з урахуванням демократичних засад, зокрема, таких, як політична свобода, повага основних прав і свобод людини та громадянина, рівноправ'я, гласність тощо [180, с. 37-38]. Суть демократизму для парламентського контролю має прояв у можливості прийняття рішень більшістю, при цьому необхідно враховувати інтереси меншості, так би мовити не порушуючи таких інтересів.

Гуманізм – одна з важливих засад діяльності будь-яких органів державної влади, у тому числі і Верховної Ради України. Принцип гуманізму покликаний на захист людини та її життя, здоров'я, честі, гідності, дотримання прав та свобод людини та громадянина, що є для органів парламентського контролю напрямком здійснення своєї діяльності на засадах рівності, свободи та справедливості. Адже згідно зі ст. 3 Конституції України всі ці об'єкти вважаються основною цінністю держави.

Гласність – це постійний зв'язок контролюючих органів з громадськістю та засобами масової інформації. Через цей зв'язок реалізується інформаційна функція парламентського контролю, висвітлюються контрольні заходи парламенту. Як зазначає Т.Д. Кадук, здійснення парламентського контролю на основі принципу гласності означає обов'язкове доведення до відома народу інформації про роботу органів парламентського контролю, зокрема, про проведені ними перевірки, ревізії та інші подібні заходи, а також про виявлені у ході таких заходів порушення законів і про вжиті у результаті заходи, зокрема, про заходи парламентського реагування, або, наприклад, про передачу матеріалів перевірки чи ревізії до правоохоронних органів [61, с. 65]. Слід пам'ятати, що гласність – не вигадка ідеологів комуністичного режиму, а політико-правова ідея, яка виникла на хвилі підйому ліберально-демократичної доктрини і довела свою прогресивність та ефективність протягом останніх двох століть на практиці

провідних держав Заходу. Справжній гуманізм і демократизм держави є можливими тільки за умов «відкритого» суспільства, здатного до самоконтролю та саморегуляції за допомогою втілення в життя принципу гласності, тому Україна теж має йти цим шляхом, якщо хоче у XXI ст. бути цивілізованою європейською державою, в якій людина, її права і свободи є найвищою соціальною цінністю [188, с. 23].

Виходячи з принципу гласності, можна виокремити ще такий принцип, як публічність. Слушною є думка Л.А. Савченко, яка розмежовує гласність та публічність, оскільки під гласністю розуміється обов'язковість проходження фінансових документів, висновків про діяльність відповідних контрольних органів через представницькі органи, а публічність – це доведення результатів діяльності органів фінансового контролю до відома громадськості [170, с. 76]. У своїй монографії «Проблеми правового закріплення принципів фінансового контролю» Л.А. Савченко зазначає: «Публічність передбачає доведення інформації до зацікавлених осіб, відповідних державних органів, а у певних випадках, передбачених законодавством, таке інформування є обов'язковим». Будучи відкритою, інформація має бути доступною для широкого кола осіб, тому до неї висуваються певні вимоги – лаконічність, зрозумілість, точність, суттєвість [171, с. 105]. Погоджуємося також із думкою автора, що вживання принципу публічності сприятиме можливості зацікавлених осіб отримувати інформацію, що стосується управління публічними фінансами. Це надасть можливість суб'єктам контролю співпрацювати із засобами масової інформації або в інший спосіб обговорювати проблемні аспекти здійснення контролю за публічними фінансами. Про публічність також говорить Т.А. Латковська у своїй праці «Пріоритетність публічних фінансових інтересів у фінансовій діяльності як один із принципів фінансового права», де зазначає: «Принцип пріоритетності публічних фінансових інтересів у фінансовій діяльності відображає динаміку розвитку майнових відносин. Якщо раніше публічність сприймалась в якості виразу волі держави, то з переходом до

ринкової системи управління економікою та побудови держави на соціальній скерованості фінансово-правового регулювання публічне сприймається як суспільне, призначене для забезпечення життєдіяльності всіх інститутів громадянського суспільства» [93, с. 65]. Компетентність передбачає неухильне дотримання контролюючим органом чинного законодавства, їх високий професійний рівень у відповідності до встановлених стандартів [183, с. 157]. Вважаємо за доцільне віднести цей принцип до діяльності спеціальних органів парламентського контролю шляхом закріплення на законодавчому рівні спеціальних вимог до відповідних посадових осіб та фахівців, оскільки парламент формується із числа народних депутатів, до яких не ставляться професійні вимоги, але кожен з них здобував вищу освіту в тих чи інших галузях, маючи досвід управління та контролю.

Важливість цього принципу полягає також у необхідності володіти достатнім об'ємом знань і навичок для швидкого і результативного здійснення перевірок, ревізій та інших подібних заходів. При цьому достатність обсягу знань і навичок означає як наявність спеціальних знань, що відповідають профілю контрольної діяльності відповідного органу парламентського контролю, зокрема, фінансових знань і навичок, якщо проводиться ревізія Рахунковою палатою, використання якою-небудь організацією державних грошових та інших матеріальних засобів, так і наявність деяких неспеціальних знань та навичок, наприклад, правових, лише на базі яких можна оцінити законність власних дій та дій відповідного органу парламентського контролю [61, с. 64]. На жаль, не можна сказати, що побудова контрольної діяльності в Україні здійснюється на засадах професійності щодо інших суб'єктів парламенту та внутрішньо-парламентських органів і посадових осіб. Це пов'язано з тим, що до складу як парламенту, так і його органів, а на внутрішньо-парламентські посади обираються народні депутати України, при обранні яких згідно з ст. 76 Конституції України професійні вимоги не ставляться. Контрольна діяльність у більшості випадків вимагає фахових знань, передусім юридичних [5, с. 84].

Компетентність в найрозвиненіших західноєвропейських країнах є необхідною умовою діяльності будь-якого органу парламентського контролю та його членів. В Україні ситуація складається так, що компетентність є більше бажаною умовою, ніж необхідною [61, с. 64].

У ст. 14 Лімської декларації сутність принципу компетенції викладено так: члени, керівники ВОФК повинні мати відповідні кваліфікацію і чесність, необхідні для того, щоб успішно виконувати покладені на них обов'язки; при доборі персоналу належну увагу слід приділяти рівню їх теоретичної підготовки, працездатності та досвіду роботи за спеціальністю; максимальну увагу приділяти необхідно подальшій теоретичній і практичній професійній підготовці всіх членів і співробітників ВОФК, як на внутрішньовідомчих курсах і семінарах, так і в університетах на міжнародному рівні.

Щодо принципу об'єктивності, слід зазначити що врахування суб'єктами парламентського контролю усіх обставин об'єктивної дійсності при дослідженні дій підконтрольного об'єкта та винесення рішення за наслідками перевірки повинно бути безпристрасним та неупередженим [5, с. 84]. Наприклад, Рахункова палата як орган парламентського контролю в питаннях надходження та використання коштів до державного та місцевого бюджетів у своїй контрольній діяльності повинна бути об'єктивною незалежно від об'єкта контролю. Забезпеченням цього принципу є: наявність у членів Колегії Рахункової палати права на окрему думку, яка має ґрунтуватися виключно на доказах, які отримані та зібрані із дотриманням стандартів ВОФК; гарантії надання необхідної інформації за запитом палати у ході проведення аудиту, контролери-аудитори мають вишукувати інформацію, яка дає уявлення про об'єкт контролю та інші сторони контролю, однак висновки аудиторів не повинні залежати від такої інформації; взаємодія ВОФК з іншими органами державної влади про результати уже проведених контрольних заходів; притягнення членів Рахункової палати та посадових осіб апарату Рахункової палати до відповідальності за протиправні дії чи бездіяльність [79, с. 146].

Об'єктивність – це безпринципне дотримання працівниками контрольних органів установлених правил проведення ревізій, перевірок за допомогою чого реалізація даного принципу напряду пов'язана з необхідністю постійного удосконалення знань, навичок та вмінь працівниками контрольних органів парламенту і Рахункової палати та підвищення їхньої кваліфікації. О.П. Гетманець зазначає, що контролери у здійсненні повноважень керуються законом, і ніхто не має права втручатися у їхню діяльність, або впливати на неї, підпорядкованість органів контролю повинна забезпечувати його організованість, узгодженість процедури контролю, плідне управління системою контролю та контролюючим об'єктом, але кожен окремий суб'єкт контролю відповідно до закону має право на власне, об'єктивне, професійне та незалежне рішення щодо результатів контролю [29, с. 23].

Принцип плановості або ще можна сказати системності розглядається як встановлення певних цілей, розробка цих цілей та мети, а також процедура та порядок управління об'єктом контролю для досягнення цілей контролю. Ю.Г. Барабаш зазначає, що кожен із суб'єктів парламентського контролю, плануючи свою діяльність, повинен врахувати момент неможливості виходу за сферу власного контролю, яка у більшості випадків має галузевий чи функціональний характер; неможливість заміни собою відповідних контролюючих інстанцій виконавчої влади шляхом постійного проведення перевірок; а також важливість узгодження дій з іншими суб'єктами парламентського контролю [5, с. 85]. Так, наприклад, принцип плановості розкрито у ст. 27 Закону України «Про Рахункову палату», в якій зазначається, що свою діяльність Рахункова палата здійснює згідно з планами роботи, які затверджуються на засіданні Рахункової палати. О.С. Койчева у дисертаційному дослідженні виокремлює системність як окремий принцип і пише: «Державний фінансовий контроль повинен розглядатися як цілісна система, що включає горизонтальні та вертикальні взаємозв'язки між об'єктами і суб'єктами державного фінансового контролю. Системність

означає, що контролери-аудитори мають охопити контрольними заходами всі групи підконтрольних суб'єктів чи об'єктів контролю за певний проміжок часу. Діяльність в єдиній системі передбачає її координованість, Рахункова палата за всіма ознаками може і повинна здійснювати таку діяльність для досягнення високого результату за ефективним використанням та надходженням коштів Державного бюджету» [79, с. 151].

Окрім того, принцип плановості означає, що вся фінансова діяльність держави, у тому числі і парламентський контроль за публічними фінансами, мають розвиватися на основі єдиної системи нормативно правових актів, прийняття і внесення змін в які має відбуватися заплановано і з метою вдосконалення діючої фінансової системи. Так, під плановістю в роботі органів парламентського контролю за публічними фінансами розуміється складення і дотримання контрольно-рахунковим органом плану контрольних дій запланованих на певний період.

Наступний принцип незалежності досить детально регламентовано Лімською та Мексиканською деклараціями. Важливе місце в Лімській декларації відводиться питанням незалежності вищих контрольних органів, які зможуть виконувати покладені на них завдання об'єктивно та ефективно лише у разі, якщо вони є незалежними від організацій, в яких здійснюється перевірка, і захищені від стороннього впливу [79, с. 143].

Л.А. Савченко у своєму дослідженні доходить висновку, що особливості принципу незалежності будь-якого контролюючого суб'єкта мають бути закріплені в законодавстві, зокрема в законопроекті «Про принципи фінансового контролю». Вчена зазначає, що: контролюючі суб'єкти, їх посадові особи, недержавні аудитори мають бути незалежними від державних органів та від підконтрольних суб'єктів. Контролюючі суб'єкти повинні мати функціональну, організаційну, фінансову і юридичну незалежність [171, с. 101-102].

Підсумовуючи наведені принципи різними науковцями, а також закріплені в законодавчих актах, можна зробити висновки щодо необхідності

єдиного закріплення на законодавчому рівні принципів парламентського контролю за публічними фінансами. Доцільно поділити їх на загальні та спеціальні, причому до першої групи – притаманні всім органам фінансового контролю принципи (законності, гласності, публічності, об'єктивності та незалежності), а до другої – принципи, які будуть залежати від суб'єкта контролю, Рахункової палати, комітетів та комісій (компетентності, плановості, політичної коректності). Однак наведений перелік принципів, які сприяють діяльності парламентського контролю за дотриманням бюджетного законодавства, а точніше розподілом та використанням державного та місцевого бюджетів, не можна вважати вичерпним чи остаточним. Адже постійний розвиток науки та внесення постійних коректив у діяльність контрольних органів може призвести до відкриття нових принципів контролю за публічними фінансами. Тому чітким є розуміння, яким чином, за допомогою яких форм та на основі яких принципів, закладених в органі парламентського контролю за публічними фінансами, здійснюватиметься контрольна діяльність і формуватиметься розуміння некорумпованого та економічно сталого суспільства.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 1

Дослідження загальнотеоретичної характеристики парламентського контролю за публічними фінансами, у тому числі стану наукової розробки тематики, поняття та сутності парламентського контролю за публічними фінансами, виокремлення основних форм та принципів парламентського контролю за публічними фінансами дали змогу досягнути таких висновків:

1. Для того, щоб повноцінно дослідити якусь тематику, розкрити суть поняття, основні ознаки, загальнотеоретичні характеристики, різноманітність класифікацій форм та видів, необхідно здійснити аналіз напрацьованих наукових досліджень, досягнень знань науковцями. Аналіз різних поглядів вчених та понять контролю, фінансового контролю,

парламентського контролю дозволив зробити висновок щодо того, що контрольна діяльність на теперішній час є одним із найважливіших напрямків фінансової політики держави, яка має прояв в усіх сферах суспільного життя, посідаючи пріоритетне місце у фінансово-правовій сфері. Безпосередньо наукові праці мають важливе значення і є методологічним підґрунтям для дослідження. У ході аналізу зазначено, що парламентський контроль за публічними фінансами в Україні не розглядається як самостійний напрям фінансової діяльності, а вважається різновидом державного або фінансового контролю та відіграє чи не найважливішу роль у питаннях здійснення контрольних повноважень за рухом публічних коштів регулювання та управління якими є основним напрямком фінансової діяльності держави.

2. Досліджено публічні фінанси як об'єкт парламентського контролю, під якими слід розуміти суспільні відносини, що пов'язані із задоволенням публічного фінансового інтересу та які виникають у процесі утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання фондів коштів держави, місцевого самоврядування та фондів коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, незалежно від форми власності таких фондів. Можна також стверджувати, що публічні фінанси є вкрай важливими та необхідними для держави, адже саме публічні фінанси надають можливість забезпечувати країну фінансовими ресурсами для потреб суспільства.

3. Серед науковців немає єдиної думки щодо визначення поняття «парламентський контроль», кожен вчений намагається розширити визначення, додати щось своє, однак фактично всі виокремлюють найбільш вагомі ознаки і трактують парламентський контроль як різновид державного або фінансового контролю. У ході здійсненого дослідження встановлено, що цим питанням займалося немало науковців фінансистів, економістів, конституціоналістів, однак не було єдиного цілісного дослідження парламентського контролю саме за публічними фінансами в нових соціально-

економічних умовах, які охоплювали би всі сучасні зміни законодавства, фактично не досліджено правове становище комітетів та комісій Верховної Ради України, відсутніми визначення парламентського контролю за публічними фінансами і на законодавчому рівні, що дає можливість існувати безлічі понять та визначень.

4. Встановлено, що на теперішній час Україна потребує реалізації системного підходу в організації парламентського контролю за публічними фінансами заснованого на єдиних, у 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 Української держави. Саме тому запропоновано прийняти Закон України «Про парламентський контроль за публічними фінансами».

5. Розглянуто основні форми парламентського контролю та найголовніші принципи. Так, встановлено, що форма парламентського контролю – це зовнішній прояв змісту контрольної діяльності парламенту в його конкретних контрольних діях, обумовлений повноваженнями парламенту, яких встановлено у Конституції, законах України, що визначають порядок контрольної діяльності парламенту та її юридичні наслідки. Розглянуто основні форми парламентського контролю, що застосовуються Верховною Радою України як: депутатські звернення; скликання позачергових сесій Верховної Ради України; парламентські слухання; парламентські розслідування; звіти Кабінету Міністрів України з бюджетно-фінансових та інших питань їхньої діяльності; дні Уряду в парламенті; резолюція недовіри Кабінету міністрів України; звіти, доповіді, висновки, рішення, рекомендації комітетів, тимчасових спеціальних та слідчих комісій парламенту з питань їх контрольної діяльності; контрольна діяльність Рахункової палати, яка діє від імені Верховної Ради України.

6. Запропоновано ввести таку форму парламентського контролю за публічними фінансами, як «інтерпеляція», під якою слід розуміти можливість регулярного обміну інформацією між суб'єктами парламентського контролю за публічними фінансами та об'єктами контролю, з метою проведення дебатів у парламенті, а також можливості колективного звернення народними депутатами до уряду.

7. Здійснено аналіз принципів парламентського контролю за публічними фінансами. Запропоновано поділити їх на загальні та спеціальні, причому до першої групи – притаманні всім органам фінансового контролю принципи (законності, гласності, публічності, об'єктивності та незалежності), а до другої групи віднести принципи, які будуть залежати від суб'єкта контролю, Рахункової палати, комітетів та комісій (компетентності, плановості, політичної коректності). Встановлено відсутність системного підходу в організації парламентського контролю за публічними фінансами. Чітким є розуміння, яким чином, за допомогою яких форм та на основі яких принципів закладених в органі парламентського контролю за публічними фінансами, здійснюватиметься контрольна діяльність і формуватиметься розуміння некорумпованого та економічно сталого суспільства.

РОЗДІЛ 2

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ

2.1. Парламентський контроль за публічними фінансами як вид фінансового контролю та його місце в системі фінансового контролю України

Проблемні аспекти фінансової стабільності та безпеки держави завжди викликали неабияку увагу в різних галузях науки. Науковці у своїх дослідженнях зазначали, що велику роль у побудові фінансової, конкурентоспроможної, незалежної та успішної держави покладено на фінансовий контроль, який сприяє побудові надійної фінансової системи країни.

Контроль, який здійснюється країною в питанні фінансів, має свої особливості. До таких особливостей можна віднести обов'язковість виконання для всіх суб'єктів контролю та нормативно-правове закріплення і регулювання. З точки зору законодавства фінансовий контроль, враховуючи і парламентський, містить у собі контроль за активами, що належать державі, у формуванні, розподілі, використанні централізованих і децентралізованих фондів коштів, а також коштів, що залишаються у розпорядженні підконтрольного об'єкта у зв'язку з наданими пільгами за платежами до бюджетів чи державних позабюджетних фондів, кредити, отримані під гарантії Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правова діяльність підконтрольних об'єктів. 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 у сфері безпеки й оборони, приймає щорічний Державний бюджет у формі закону, а також інші нормативні акти, які регулюють раціональне використання бюджетних коштів. Із цією метою у

2020 р. було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України «Порядок використання коштів державного бюджету, передбачених для забезпечення функціонування Фонду розвитку підприємства» [163], в якій зазначено, що контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів здійснюється у встановленому законом порядку.

У Лімській декларації керівних принципів контролю державних фінансів, прийнятій на IX Конгресі вищих органів контролю державних фінансів (INTOSAI), зазначається, що впровадження контролю є обов'язковою частиною управління фінансовими ресурсами, тобто здійснення контролю за державними ресурсами є обов'язковою умовою для функціонування стабільної фінансової системи, для завчасного виявлення та ліквідування будь-яких відхилень від загальноприйнятих стандартів, порушень законодавства та принципів, на яких базується фінансовий контроль, а також посилення відповідальності за вчинені порушення, відшкодування завданих збитків та запобігання повторення таких правопорушень. І це зрозуміло, адже успіх ринкових реформ вирішальною мірою залежить від державного управління, у тому числі, публічними фінансами, які на сучасному етапі набувають все більш важливого значення. Це пов'язано, у першу чергу, з перехідним періодом в українській економіці, з тим, що нові особливості в державному устрої вплинули на розширення кола суб'єктів фінансового права, зміну їх прав та обов'язків, а також відповідальність, що безумовно, задало розширення правових основ державного управління публічними фінансами. Разом із тим, у процесі фінансової діяльності як держави, так і органів місцевого самоврядування при збиранні, розподілі та використанні грошових коштів є необхідним фінансовий контроль як один з найважливіших елементів управління.

Фінансовий контроль – це 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 й окремих регіонів [126, с. 62].

Значення фінансового контролю має вираження у тому, що при його здійсненні перевіряється, по-перше, дотримання встановленого у сфері фінансової діяльності правопорядку усіма 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, він є важливим способом забезпечення законності та доцільності здійснюваної фінансової діяльності.

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

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

Науковці говорять, що фінансовий контроль у зв'язку з розвитком економіки зазнає змін, на що впливає багато таких чинників, як:

1. Посилення процесів глобалізації і пов'язана з ними необхідність приведення національних систем бухгалтерського обліку і звітності, аудиту, контролінгу у відповідність з міжнародними стандартами.

2. Економічна взаємозалежність країн світу, збільшення масштабів та багатоманітності транснаціональних операцій. Зростання обсягу транснаціональних фінансових потоків, що веде до необхідності, з одного боку, формування дієвих наднаціональних органів фінансового контролю і моніторингу фінансових потоків, а з іншого, – викликає необхідність

співробітництва країн за окремими проблемами на основі двох- і багатосторонніх угод.

3. Посилення впливу громадянського суспільства і його втягнення в механізми контролю за діяльністю урядових структур на підставі концепції розгляду уряду як обраного колективного керуючого в усього суспільства з метою забезпечення адекватного життєзабезпечення населення [3, с. 61].

Бум модернізації національних систем фінансового контролю не оминув і Україну. В Україні це відбулося шляхом реорганізації певних органів, серед яких: Державне казначейство України Указом Президента України від 13.04.2011 р. було реорганізовано у Державну казначейську службу України, Міністерство доходів і зборів Постановою Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 р. було реорганізовано в Державну фіскальну службу України, Постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р., утворено Державну аудиторську службу України шляхом реорганізації Державної фінансової інспекції України, 02.07.2015 р. було прийнято новий Закон України «Про Рахункову палату» [142], який був однією з умов євроінтеграції.

Згідно з ЗУ «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» головними завданнями органу державного фінансового контролю є: здійснення державного фінансового контролю за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяттям зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності у міністерствах та інших органах виконавчої влади, державних фондах, фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування, бюджетних установах і суб'єктах господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували у періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів та фондів загальнообов'язкового державного соціального

страхування або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно за дотриманням бюджетного законодавства, дотриманням законодавства про закупівлі, діяльністю суб'єктів господарської діяльності незалежно від форми власності, яких не віднесено законодавством до підконтрольних установ, за судовим рішенням, ухваленим у кримінальному провадженні. Державний фінансовий контроль забезпечується органом державного фінансового контролю через проведення державного фінансового аудиту, інспектування, перевірки закупівель та моніторингу закупівлі [145, ст. 1,2].

А.В. Хмельков, досліджуючи державний фінансовий контроль, зазначає, що фінансовий контроль можна охарактеризувати за двома напрямками, а саме:

по-перше, фінансовий контроль, як функція управління фінансами, де, з одного боку, він є засобом поєднання функцій фінансового планування і прогнозування, фінансового обліку та статистики, а з іншого, передумовою здійснення функцій фінансового аналізу та регулювання. Можна стверджувати, що така характеристика фінансового контролю дає можливість розглядати його як різноаспектну систему спостереження та перевірки, а також формування і використання фондів коштів держави, а також надає йому важливого значення, а недооцінювання фінансового контролю може призвести до нераціонального використання фінансових ресурсів та зниження економічного зростання;

по-друге, фінансовий контроль як діяльність органів фінансового контролю, що полягає в установленні фактичного стану справ на підконтрольному об'єкті щодо його фінансово-господарської діяльності та який спрямований на забезпечення законності, фінансової дисципліни і раціональності у процесі формування, розподілу, володіння, використання та відчуження активів для ефективного соціально-економічного розвитку всіх суб'єктів фінансових правовідносин. Фінансовий контроль передбачає

перевірку господарських і фінансових операцій щодо їхньої достовірності, законності, доцільності й ефективності [196, с. 12].

Досвід інших держав в організації державного фінансового контролю переконує, що цьому аспекту державної фінансової діяльності приділяють особливу увагу. Він розглядається державами як необхідний інструмент підтримання фінансово-господарського порядку у ринкових умовах. Якщо говорити про систему органів, що здійснюють фінансовий контроль в Україні, то можна дійти висновку, що вона перебуває на етапові формування та удосконалення, а також учочнення місця в системі контролю в державі. Як і в інших державах, фінансовий контроль в Україні здійснюють органи законодавчої влади, органи виконавчої влади, спеціальні органи державного фінансового контролю, а також недержавні спеціалізовані органи [18, с. 57; 45, с. 48; 115; 170, с. 76].

Варта уваги думка М.В. Карасьової, яка, аналізуючи питання контролю, зазначає, що державний фінансовий контроль – це перевірка дотримання органами державної влади та органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами фінансового законодавства, а також раціонального використання державних фінансових ресурсів країни [189, с. 161].

У навчальному посібнику Л.К. Воронової та М.П. Кучерявенка, виданому у 2003 р. достатньо широко розкривається ряд питань, яких присвячено дослідженню фінансового контролю, якому виділено цілі параграфи, тобто фінансовий контроль набуває свого відокремленого значення та розвитку. Так, глава 4 «Правові основи фінансового контролю в Україні» складається з п'яти параграфів: 1) поняття і значення фінансового контролю (уперше йдеться про механізм фінансового контролю, що містить такі складові: об'єкт контролю, контролюючий суб'єкт, суб'єкт, що контролюється, контролюючий процес, методи контролю, та надається трактування указаних складових); 2) види фінансового контролю (уперше чітко окреслено критерії класифікації фінансового контролю [за часом

здійснення; за суб'єктами (державний і незалежний))] та надано класифікацію фінансового контролю: а) за змістом, природою відносин, що контролюються (бюджетний, податковий, банківський, валютний); б) за джерелами контролю (документальний і фактичний); в) за періодичністю здійснення (оперативний, періодичний); 3) методи фінансового контролю (до методів віднесено і облік); 4) органи фінансового контролю; 5) аудиторський контроль (уперше в окремому параграфі висвітлюються особливості аудиторських перевірок, їх види тощо) [25, с. 52-69].

Л.А. Савченко у навчальному посібнику «Правові основи фінансового контролю», (2008) розглянула фінансовий контроль, як спецефічний інститут фінансового права, розкрила теоретичні, методологічні та правові засади організації та здійснення фінансового контролю, уперше висвітила особливості міжнародного фінансового контролю [170, с. 290].

О.А. Музика-Стефанчук у навчальному посібнику «Фінансове право» [115, с. 49-77] (2007) охарактеризувала поняття, предмет, об'єкт, принципи, методи, основні завдання фінансового контролю, а також навела класифікацію та правовий статус суб'єктів, які здійснюють фінансовий контроль.

Отже, можна стверджувати, що фінансовий контроль, як окремий інститут фінансового права почав набувати свого значення з початку 2000-х років, фактично на початку ХХІ ст.

О.Ю. Грачова фінансовий контроль вважає складною, багатоаспектною категорією, який, з одного боку, являє собою функцію державного управління, щодо до якої контроль є засобом, інструментом реалізації політики держави; а з іншого – це управлінська діяльність, яка має свої методи, способи, форми реалізації [37, с. 77].

Ю.А. Крохіна розглядає фінансовий контроль у двох аспектах: широкому і вузькому. У широкому розумінні державний і муніципальний фінансовий контроль – це сукупність заходів державного регулювання, які забезпечують з метою здійснення ефективної державної фінансової політики

економічну безпеку країни та дотримання державних і муніципальних інтересів у процесі публічної фінансової діяльності. У вузькому розумінні 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 у процесі акумулювання, розподілу та використання грошових фондів держави та муніципальних утворень з метою ефективного соціально-економічного розвитку країни [88, с. 123].

Таким чином, під фінансовим контролем слід розуміти здійснювану з використанням специфічних форм і методів діяльність державних органів, що наділені відповідними повноваженнями, з метою встановлення законності та достовірності фінансових операцій, об'єктивної оцінки економічної ефективності фінансової діяльності і виявлення нових способів для підвищення такої діяльності, збільшення доходів до бюджету і збереження державної власності.

Р.Р. Заріпов зазначає, що фінансовий контроль – це функція управління, що спрямована на розкриття відхилень від прийнятих стандартів законності, доцільності, ефективності використання фінансових ресурсів, яка є необхідною для вжиття відповідних коригуючих та попереджувальних заходів [56, с. 86].

Л.В. Гуцаленко і М.М. Коцупатрий вважають, що фінансовий контроль – комплексна і цілеспрямована фінансово-правова діяльність органів фінансового контролю або їхніх підрозділів чи представників, а також осіб, уповноважених здійснювати контроль, що базується на положеннях актів чинного законодавства. Окрім того, автори зазначають, що такий контроль полягає в установленні фактичного стану справ на підконтрольному об'єкті щодо його фінансово-господарської діяльності та спрямований на забезпечення законності, фінансової дисципліни і раціональності у процесі формування, розподілу, володіння, використання та відчуження активів для

ефективного соціально-економічного розвитку всіх суб'єктів фінансових правовідносин [39].

А.В. Хомутенко під фінансовим контролем вбачає систему дій та контрольних заходів органів державної влади й окремих суб'єктів господарювання при управлінні фінансами, якої спрямовано на попередження та усунення фінансових правопорушень, неефективного управління фінансовими ресурсами та активами з боку підприємств, організацій та установ у процесі їх фінансово-господарської діяльності [197].

Фінансовий контроль містить у собі методи, форми та інструменти контролю, і за допомогою цього суб'єкти фінансового контролю мають змогу отримати належну інформацію про стан справ, які стосуються формування, розподілу та використання фінансових ресурсів держави, мають змогу визначити відхилення та з'ясувати причини таких відхилень, ну і відповідно вжити усіх необхідних заходів для того, щоб усунути будь-які відхилення і застерегти їх повторення у майбутньому. У дійсності фінансовий контроль містить в собі комплекс дій, яких спрямовано на створення діючої системи протидії зловживання державних та муніципальних ресурсів країни. Забезпечити ефективність створення такої системи фінансового контролю в Україні можна тільки у тому разі, якщо буде якісно організованою система контрольних суб'єктів із чітким поділом прав та обов'язків, для виконання поставлених завдань та з якісною методикою виявлення правопорушень. І головне – врахувати момент настання відповідальності за вчинення такого порушення.

Виходячи із вищенаведеного, слід виокремити і дослідити органи, що здійснюють фінансовий контроль. Так, Л.А. Савченко органи, що здійснюють фінансову діяльність держави, поділяє на дві групи. До першої групи вчена відносить ті, що безпосередньо здійснюють фінансовий контроль, а це – Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим та інші державні органи, органи місцевого самоврядування, яких поряд з

виконанням інших функцій наділено контрольними повноваженнями. Для цих суб'єктів контрольна функція у фінансовій сфері є другорядною. А до другої групи вчена відносить контролюючих суб'єктів. До контролюючих суб'єктів віднесено: Рахункову палату, органи державної податкової служби України, Національний банк України, Державну митну службу України, Державне казначейство України (нині – Державна казначейська служба), Державна контрольно-ревізійна служба України (сьогодні – Державна аудиторська служба), Аудиторська палата України, Державний комітет фінансового моніторингу (сьогодні – Державна служба фінансового моніторингу), інші державні органи, недержавні організації, незалежні аудитори, також відповідні служби підприємств, установ, організацій, основною функцією яких є здійснення фінансового контролю [170, с. 46-47].

Фінансовий контроль є однією з найважливіших функцій держави, що дає змогу нормально функціонувати фінансовій системі. З одного боку, фінансовий контроль – це спосіб, за допомогою якого поєднуються функції прогнозування та планування, а з іншого – є втіленням функцій фінансового аналізу та регулювання. Все це дає змогу інтеграції фінансового контролю, що покращить ефективність раціонального використання фінансових ресурсів країни.

У своїх дослідженнях вчені зазначають, що система державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів в Україні потребує суттєвого удосконалення і це дійсно так. Допомогти у цьому може досвід зарубіжних країн. Здійснення контролю країнами ринкової економіки свідчить про його спрямованість у зовсім іншу площину, він передбачає перевірку раціональності управлінських дій при використанні бюджетних коштів. Об'єктом перевірок є не тільки достовірність звітності, правильність ведення бухгалтерського обліку і правомочність при отриманні доходів та здійсненні витрат, але і їх раціональність. Попередній контроль здійснюється на етапові розгляду і прийняття рішень із фінансових питань, реалізується на основі глибокого аналізу і розрахунків фінансових результатів, що сприяє

забезпеченню об'єктивності оцінки щодо доцільності прийняття певних рішень у сфері фінансової діяльності, додержання фінансової дисципліни тощо. Цей позитивний досвід доцільно перейняти для реформування системи Державного фінансового контролю в Україні, яка передусім сприяла би підвищенню ефективності державного управління та запобігала б фінансово-бюджетним порушенням [17, с. 188-189].

Д.С. Роговенко, аналізуючи систему фінансового контролю в Україні, вважає, що основною проблемою є відсутність вищого контролюючого органу, якому будуть підпорядковуватись усі органи контролю. Так, у Лімській декларації про керівні принципи контролю, прийнятій в 1977 р. на IX конгресі Міжнародної організації вищих контрольних органів (ІНТОСАІ), йдеться про вищі органи фінансового контролю. Назва «вищий» щодо цих державних органів застосовується не випадково. Держава, прагнучи здійснити контроль над публічними фінансами максимально ефективним, визначає контрольно-рахунковим органам особливе місце [166, с. 348].

У Декларації про загальні принципи діяльності вищих органів фінансового контролю держав-учасниць СНД, якої було прийнято у Києві у 2001 р., зазначається: «Під вищими органами фінансового контролю розуміються державні органи, головною функцією яких є зовнішній контроль за управлінням державними фінансовими ресурсами й державною власністю у порядку, встановленому національним законодавством». Однак в Україні є відсутнім орган фінансового контролю, який було би прийнято вважати найвищим у системі фінансового контролю. Саме це може слугувати зниженню ефективності роботи такої системи.

Разом із тим рівень правопорушень у фінансовій сфері залишається досить високим, що є наслідком нерозв'язаних проблем в організації державного фінансового контролю. Недосконале нормативно правове поле, недостатня ефективність контролю, орієнтація на здійснення його у формі ревізій та перевірок після завершення фінансово-господарських операцій – усе це не забезпечує належного усунення виявлених правопорушень,

націленості суб'єктів державного фінансового контролю на запобігання правопорушенням, а також високого рівня координації та обміну інформацією [137].

Необхідно звернути увагу на позицію І.В. Басанцова щодо єдиної системи органів державного фінансового контролю. На «першій сходинці» вітчизняної системи державного фінансового контролю має бути Вищий орган державного фінансового контролю, який обов'язково повинен знаходитися поза гілками влади, бути підзвітним громадськості та Верховній Раді (на центральному рівні). Вищий орган державного фінансового контролю пропонується створити як єдиний організаційно-координаційний центр, сформований на базі Рахункової палати з трансформованими функціями, розширеними повноваженнями, розгалуженою територіальною структурованістю (по всіх областях). Його територіальні підрозділи є підзвітними громадськості, обласним радам та Вищому органу. На «другій сходинці» – державні контрольно-ревізійні підрозділи внутрішнього контролю в системі виконавчої влади, які підпорядковуються відповідним міністерствам і відомствам та координують свою діяльність із Вищим органом державного фінансового контролю [8, с. 164].

Проаналізувавши точки зору багатьох науковців, можна стверджувати, що відсутність єдиної концепції системи органів фінансового контролю, призводить до того, що різними науковцями характеризуються різні органи, як складові цієї системи. Існує безліч критеріїв, які можуть бути підставами класифікації, але органи, що безпосередньо здійснюють цей контроль, практично завжди залишаються одні й ті ж самі [79, с. 41].

Залежно від суб'єктів контролю вчені поділяють фінансовий контроль на два види: державний і громадянський, як види контролю, що не протиставляються один одному, маючи свої закономірності розвитку [28, с. 65].

Більшість науковців при класифікації фінансового контролю спираються на такий поділ: за суб'єктами здійснення і виокремлюють досить

багато різноманітних видів. Наприклад: 1) державний (загальнодержавний і відомчий); муніципальний, внутріфірмовий (внутрішньогосподарський), аудиторський [190, с. 40]; 2) державний (здійснюється органами загальної компетенції, органами спеціальної компетенції, створеними спеціально для фінансового контролю) і незалежний (здійснюється громадськими організаціями, аудиторськими організаціями, аудиторами) [25, с. 57-58]; 3) представницькі (законодавчі) органи влади, президент, виконавчі органи загальної компетенції, фінансово-кредитні органи, відомчий (внутрішньовідомчий), внутрішньогосподарський (внутрішній) [195, с. 154]; Л.А. Савченко у своїй монографії «Фінансово-контрольне право: становлення та розвиток» зазначає, що О.О. Анісімов, розглядаючи інститут фінансового контролю зарубіжних країн, розрізняв п'ять видів фінансового контролю: парламентський, що здійснюють парламент та його комісії; інституційний (державний) – здійснюється спеціально створеними органами державного контролю; адміністративний – здійснюється органами фінансового управління країни; внутрішньовідомчий – контроль з боку керівництва даного відомства щодо фінансових операцій нижчестоящих розпорядників; місцевий – створений і функціонує в системі місцевих органів державного управління [172, с. 190-191]. Вчена в цьому дослідженні виокремлює парламентський контроль (здійснюється органом законодавчої влади – парламентом), інституційний (здійснюється Рахунковою палатою – спеціальним контролюючим суб'єктом, повноваження якого визначено у Конституції України), президентський (здійснюється Президентом України при підписанні відповідних законів та виданні інших нормативних актів, що стосуються фінансових питань та публічного фінансового контролю, тощо) [172, с. 197]. Перелік не є вичерпним, автор відносить до цього критерію поділу досить широке коло суб'єктів фінансового контролю і називає ще такі його види, як: бухгалтерський, аудиторський, адміністративний, самоврядний (здійснюється органами місцевого самоврядування), громадський.

Виходячи, із вищенаведеного, можна зробити висновки, що одним із основних критеріїв класифікації фінансового контролю є поділ за суб'єктами здійснення фінансового контролю. Якщо враховувати, що органи влади в Україні поділяються на законодавчу, виконавчу та судову гілки, то безпосередньо контроль за законодавчою гілкою здійснює Верховна Рада України. Контроль за рухом державних коштів від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата. Від виконавчої гілки влади контроль здійснює Кабінет Міністрів України. А сукупність усіх суб'єктів контролю і становить систему фінансового державного контролю.

Отже, досліджуючи питання парламентського контролю за публічними фінансами та визначаючи його місце в системі фінансового контролю України, можна стверджувати, що він є видом фінансового контролю і посідає одне з основних місць серед суб'єктів здійснення фінансового контролю в державі. Саме Верховна Рада України і є органом, який безпосередньо здійснює парламентський контроль в Україні. 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 із сучасними тенденціями розвитку, і на яких слід зробити акценти. Варто виокремити складову публічних фінансів, що пов'язана з фінансами приватного сектора та представлена відносинами державних органів влади та органів місцевого самоврядування з приватним бізнесом, що в економічній літературі визначається як державно-приватне партнерство. Необхідно також акцентувати увагу на складовій публічних фінансів, що пов'язана з діяльністю фінансових корпорацій (організацій) державних та місцевих органів самоврядування на внутрішніх фінансових ринках. У 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. Слід звернути також 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 вбудованими також у структуру публічних фінансів. І в цьому погоджуємося з вченими [120, с. 227].

Стаття 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України у сфері публічних фінансів відносить: затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання; затвердження рішень про надання Україною позик та економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням; призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати; здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією та законом [82, ст. 85].

Парламентський контроль здійснює безпосередньо Верховна Рада України, яка діє на підставі Конституції України та законів у межах своїх повноважень. Відповідно у межах тих повноважень, що не поширюються на органи судової гілки влади, а також правоохоронні органи. Хоча, непрямий парламентський контроль на ці органи все ж таки здійснюється, адже Верховна Рада України призначає 6 суддів Конституційного Суду України.

Що стосується здійснення парламентського контролю за публічними фінансами, то Верховна Рада здійснює контроль на всіх етапах бюджетного процесу, під час затвердження об'єктів права державної власності та вилучення об'єктів приватної власності. Як вказано у ст. 85 Конституції України, Верховна Рада України здійснює контроль під час надання згоди на

призначення та звільнення з посад Президентом України голови Національного банку України, призначення на посади та звільнення з посад половини складу Ради Національного банку України, через Рахункову палату. Окрім того, народні депутати України також беруть безпосередню участь у здійсненні парламентського контролю відповідно і на основі Закону України «Про статус народного депутата». Комітети та комісії здійснюють внутрішній парламентський контроль стосовно об'єкта контролю, безпосередньо таку діяльність, що стосується публічних фінансів здійснює комітет з питань бюджету.

Виходячи із цього, розглядаємо парламентський контроль за публічними фінансами як діяльність, що здійснюється органами, наділеними відповідними повноваженнями під час виконання завдань, покладених Конституцією і законами України, що спрямована на перевірку законності у процесі мобілізації, розподілу (перерозподілу) і використання публічних фондів коштів.

Відомим фактом є те, щоб без наведення порядку в питаннях бюджетного та фінансового контролю, без стабільної системи фінансового контролю не буде можливості належним чином вирішувати питання державного рівня. Тому логічним буде, щоб саме парламентський фінансовий контроль посів місце головного органу державної влади, який буде найефективнішим і найдієвішим органом у питанні здійснення контролю за публічними фінансами. Найефективнішим способом здійснення парламентського фінансового контролю є бажання парламенту забезпечити всебічний 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. Всі ці питання неодноразово обговорюються науковцями [12, с. 35; 37; 172].

Отже, підсумовуючи викладене вище, можна сказати, що немає єдиного законодавчо закріпленого переліку видів фінансового контролю, що надає можливість науковцям говорити про різноманітні критерії поділу. Однак, більшість науковців усе ж таки основним критерієм поділу визначають за суб'єктами здійснення, такої ж думки дотримуємось і ми. Тому, якщо говорити про публічні фінанси, то основним суб'єктом фінансового контролю варто вважати Верховну Раду України, або іншими словами, парламентський контроль. Адже публічні фінанси – це суспільні відносини, які пов'язані із задоволенням усіх видів публічного інтересу і які виникають у процесі мобілізації, управління, розподілу (перерозподілу) та використання, фондів держави, органів місцевого самоврядування та фондів коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні інтереси. А оскільки публічні фінанси регулюються шляхом встановлення владних приписів держави, або органами місцевого самоврядування щодо утворення, розподілу (перерозподілу) та використання зазначених фондів коштів, то встановлення контролю за цими процесами є необхідною умовою такого регулювання.

Досить важливим залишається також питання чіткого розподілу повноважень та завдань між контролюючими органами у країні, щоб не виникало повторення однакових функцій у тих чи інших органах контролю, окрім того, рівномірного розподілу контролю за тими чи іншими фінансовими сферами, щоб не виникало, що сфера державних фінансів контролюється більше ніж сфера муніципальних ресурсів країни. І відповідно до цього слід детальніше розмежувати функції та повноваження суб'єктів фінансового контролю стосовно об'єктів контролю та закріпити на законодавчому рівні їхній чіткий перелік. Слід також врегулювати необхідну

кількість суб'єктів фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, і тим самим нормалізувати питання утримання таких суб'єктів. Що стосується парламентського контролю із цього питання, то в наступному розділі буде зроблено спробу чітко окреслити коло суб'єктів парламентського контролю за публічними фінансами.

Як свідчить світовий досвід, фінансовому контролю в умовах ринку та економічної свободи господарюючих суб'єктів є притаманною багатозмістовність завдань. За таких обставин фінансовий контроль – не лише перевірка правильності ведення фінансової документації і дотримання законодавства, виявлення порушень фінансової дисципліни. Це діяльність, орієнтована на перевірку законності та ефективності управлінських рішень уповноважених посадовців щодо використання державних коштів та державного майна. В Українській державі суть функції контролю є значно деформованою у бік нагляду і покарання об'єктів контролю. У практичній діяльності державний фінансовий контроль застосовують переважно як засіб силового впливу на суб'єкти господарювання усіх форм власності. Регулююча і каральна функції контролю не кореспондуються з процесами розвитку та удосконалення. Світова практика розвинутих країн довела ефективність іншого підходу: контроль не заради контролю, а контроль як механізм ефективного управління. Державний контроль, що обмежується перевіркою законності і цільового використання бюджетних коштів, відживає; головною проблемою органів фінансового контролю є те, що вони фіксують допущені порушення, тоді як їх необхідно передбачати й попереджати [17, с.189]. У більшості зарубіжних країн систему фінансового контролю здебільшого становлять органи законодавчої та виконавчої влади, згідно із цим діють і парламентські та інші урядові органи фінансового контролю, вони забезпечують ефективне використання коштів державного та приватного майна підприємств, установ та організацій. Так, Н.І. Дорош зазначає, що за всієї рівноваги між виконавчою та законодавчою гілками влади, все ж таки законодавча влада є дещо вищою за рівнем. Тому фактично

в усьому світі фінансово-контрольні органи, які діють від імені законодавчої влади, вважаються вищим рівнем державного фінансового контролю, стосовно них у літературі використовується відповідне визначення ВОФК (вищий орган фінансового контролю). В організаційній схемі фінансового контролю в зарубіжних країнах спостерігається певна субординація: перша категорія – вищий орган державного фінансового контролю, який підпорядковується парламенту або президентові і на якого покладено контроль за витрачанням коштів державного бюджету; друга категорія – державні контрольно-ревізійні підрозділи міністерств, що підпорядковуються як вищому органу державного фінансового контролю, так і відповідному міністерству [45, с. 48], зазначаючи, що парламентський контроль є вищим у системі фінансового контролю. 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 є одним із важливих факторів фінансово-економічної та соціально-політичної стабільності й успішності держави, і здійснення парламентського контролю в Україні має ряд недоліків і недоопрацювань, які перешкоджають на повну використати фінансовий механізм для ефективного розподілу і використання грошових ресурсів.

На теперішній час Україна потребує реалізації системного підходу в організації парламентського контролю за публічними фінансами заснованого на єдиних, у 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 за публічними фінансами, неможливо простежити та проконтролювати доцільний розподіл та використання бюджетних коштів та ресурсів Української держави.

2.2. Парламентський контроль за дотриманням та використанням коштів Державного бюджету України

Запорука успішної, незалежної держави – це наявність власних фінансових ресурсів, ну і, звичайно, здатність користуватися цими ресурсами. Так, особлива увага приділяється бюджетному законодавству, у тому числі Державному бюджету України, про що свідчать ст. ст. 85, 92, 95, 98 Конституції України. Так, п. 4 с. 85 КУ до повноважень Верховної Ради України відносить: затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання. У ст. 92 зазначено, що виключно законами України встановлюються: Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи. У ст. 95 говориться, що виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків. Держава прагне до збалансованості бюджету України. Регулярні звіти про доходи і видатки Державного бюджету України мають бути оприлюднені. У ст. 98 зазначено також, що контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням здійснює Рахункова палата. Окрім того, на законодавчому рівні питання Державного бюджету також регулюються Бюджетним кодексом України та Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» [82].

О.А. Стародубова зазначає, що в ідеалі коштів Державного бюджету має вистачати для реалізації всіх основних функцій держави. При цьому необхідно враховувати, що порядок формування доходів Державного

бюджету не має стримувати розвитку економіки країни (це забезпечується економічною обґрунтованою податковою політикою), а з іншого боку, Державний бюджет не має обтяжуватися необґрунтованими та недоцільними видатками [185, с. 260]. Автор також говорить, що все це має бути враховано під час складання та виконання Державного бюджету, а для ефективного і правового забезпечення існує контроль за дотриманням Державного бюджету України.

Говорячи про контроль, А.І. Гнатовська розглядає його через призму діяльності держави як засіб перевірки виконання приписів державної влади. З утворенням держави контроль здійснюється в рамках загальної державної діяльності, не відокремлюючись у відповідну систему органів і посадових осіб [32, с. 319].

О.А. Кузьменко розглядає контроль як одну з управлінських функцій, досліджуючи організаційно-правову природу контролю як функцію державного управління, на підставі чого автор зробила висновки щодо того, що контроль необхідно розглядати як систематичну, конструктивну і позитивну діяльність, яка має місце як у сфері регулятивних, так і в сфері правоохоронних відносин, що зумовлено тісним зв'язком контролю з процесом прийняття управлінських рішень. Так, автор зазначає, що завдяки контролю можна передбачити необхідність внесення коректив в управлінську діяльність, виявити порушення законодавства у сфері контролю, а також можливість отримання необхідної інформації про стан справ у державному управлінні. Окрім того, надає характеристику основних ознак, принципів контролю, до яких відносить: систематичність, послідовність, плановість, всебічність, гласність тощо. Саме такий підхід до контролю забезпечує йому місце серед основних функцій державного управління, спрямованих на підвищення ефективності державного управління, узгодженість управлінської діяльності та її результативність [92, с. 7].

Якщо говорити про парламентський контроль – це вид державного фінансового контролю, який є сукупністю правових норм, що встановлені у Конституції України, законах України та Регламенті Верховної Ради України, з метою регулювання діяльності Верховної Ради України та утворених нею органів контролю, для ефективного забезпечення отримання інформації про діяльність інших органів та посадових осіб, а також підприємств, установ, організацій, та прийняття відповідних заходів реагування. Розглядаючи питання парламентського контролю за дотриманням та використанням Державного бюджету України, вважаємо за доцільне розглядати парламентський контроль поряд із бюджетним контролем.

Так, О.А. Стародубова парламентський бюджетний контроль визначає як вид державного фінансового контролю, врегульований Конституцією та законами України, який являє собою діяльність Верховної Ради України, утворених нею органів, обраних нею посадових осіб та народних депутатів України і допоміжних органів вищого законодавчого органу, і спрямований на забезпечення своєчасності та точності фінансового планування, законності, фінансової дисципліни і раціональності під час мобілізації, розподілу і використання централізованих і децентралізованих грошових фондів держави, обґрунтованості та повноти надходження доходів до відповідних фондів державних коштів, правильності й ефективності використання державних коштів, яка здійснюється у процесі укладання, розгляду, затвердження і виконання державного бюджету України шляхом отримання, вивчення, оприлюднення інформації про діяльність, рішення, правові акти інших органів і посадових осіб публічної влади, і впровадження на основі цієї інформації передбачених Конституцією і законами України заходів реагування з метою найефективнішого соціально-економічного розвитку всіх суб'єктів фінансових правовідносин [185, с. 263].

Здатність парламенту здійснювати контроль за рухом коштів держави напряду впливає з функцій парламенту. Загальновідомо, що функції парламенту поділяються на контрольну та бюджетну, де бюджетна функція

розглядається окремо, однак поєднує в собі і контрольні дії. Що стосується контрольної функції, то згідно з висновком Конституційного Суду України, контроль за виконанням Державного бюджету України є складовим елементом контрольної функції парламенту [23, с. 39].

Якщо під функціями прийнято розуміти основні напрямки діяльності та впливу, то можна зробити висновок, що парламентський бюджетний контроль – це основний напрям діяльності та впливу з боку Верховної Ради України, а також її органів, посадових осіб та народних депутатів щодо дотримання та використання бюджетних коштів, а також рухом таких коштів та бюджетним процесом у цілому.

О.П. Гетманець зазначає, що об'єктивно притаманна фінансам контрольна функція здійснюється в бюджетному процесі на кожній стадії і є необхідною для: розробки ефективного механізму формування усіх бюджетів, що становлять бюджетну систему України на підставі повноти, збалансованості надходжень до бюджету та витрат із бюджету, а також їх своєчасного розгляду та затвердження; раціонального, доцільного та справедливого розподілу бюджетних фондів коштів з метою наближення до їх безпосереднього споживача; вибору напрямків пріоритетного використання бюджетних коштів та їх обсягів з метою справедливого та неупередженого розподілу важливого національного продукту між адміністративно-територіальними одиницями, громадами та громадянами; організації за допомогою фінансово-бюджетних інструментів виконання нормативно-правових актів про бюджети, що належать до бюджетної системи [30, с. 130].

Говорячи про бюджетну систему, слід сказати, що вона складається з Державного бюджету України та місцевих бюджетів і є складовою фінансової системи та механізмом здійснення фінансової політики країни.

Державний бюджет України – це система відносин, що пов'язана з грошима, яка виникає між державою, з одного боку, і підприємствами, установами та організаціями – з іншого, а також між державою та

суспільством, з метою формування, реалізації та використання централізованих фондів коштів. Іншими словами, це – щорічний баланс надходжень та видатків, який розробляють державні органи для активного впливу на економічний процес та підвищення його ефективності.

Виходячи із цього, можна стверджувати, що Державний бюджет складається з доходів та видатків. Згідно з ч. 23 ст. 2 Бюджетного кодексу України, доходи бюджету – податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, плату за надання адміністративних послуг, власні надходження бюджетних установ) [14].

Вчені економісти по-різному характеризують доходи бюджету. Так, О. Г. Біла пов'язує доходи бюджету із сукупністю економічних відносин із приводу розподілу та перерозподілу ВВП з метою формування основного централізованого фонду грошових ресурсів держави. Це кошти, що мобілізуються державою для виконання своїх функцій та забезпечення своєї діяльності [10, с. 360].

А.О. Єпіфанов, І.І. Дьяконова, І.В. Сало під доходами бюджету трактують грошові відносини з приводу розподілу вартості, тобто це частина внутрішньо-валового ВВП, що використовуються державою для здійснення своїх функцій [49].

Л.І. Карлін доходи Державного бюджету визначає як сукупність грошових надходжень до централізованого фонду фінансових ресурсів держави, що використовуються нею для виконання своїх основних завдань і функцій. У дохідній частині бюджету показано обсяги та джерела надходжень до бюджету [63].

С.І. Юрій, В.М. Федосов зазначають, що дохід бюджету – це об'єктивне економічне явище, пов'язане із сукупністю економічних відносин із приводу розподілу та перерозподілу ВВП з метою формування основного централізованого фонду грошових коштів держави. За своєю сутністю доходи бюджету, з одного боку, є результатом розподільчих процесів, а з

іншого, об'єктом подальшого розподілу на окремі цільові фонди відповідно до функцій держави. Отже, доходи бюджету – це частка централізованих ресурсів держави, що є необхідними для виконання нею відповідних функцій [210].

Доходи державного бюджету – це сукупність грошових відносин, що виникають у державі, а також між фізичними та юридичними особами за допомогою акумуляції грошових ресурсів до загальнодержавного бюджету для подальшого використання цих ресурсів та з метою реалізації державою своїх функцій. Особливість доходів бюджету полягає в тому, що в результаті раціонального використання та здійснення контролю за дотриманням коштів державного бюджету держава може економічно розвиватися та функціонувати.

Що стосується видатків бюджету, то у Бюджетному кодексі України визначено, що видатки бюджету – це кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом. До видатків бюджету не належать: погашення боргу; надання кредитів з бюджету; розміщення бюджетних коштів на депозитах; придбання цінних паперів; повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування; компенсація частини суми штрафних (фінансових) санкцій, що перераховується покупцям (споживачам) за рахунок штрафних (фінансових) санкцій, застосованих органами, що контролюють справляння надходжень бюджету, за наслідками проведеної перевірки за зверненням або скаргою покупця (споживача) про порушення платником податків установленого порядку проведення розрахункових операцій [14].

Система видатків бюджету являє собою сукупність певних напрямків видатків (програм), їх структура, а також відносини між відповідними органами у процесі планування і виконання видатків, складання звітності та контролю за виконанням видаткової частини бюджету [116]. Виконання державного бюджету є практичною реалізацією бюджету за всіма

запланованими показниками його доходної та видаткової частин, що здійснюється за певних умов – правових, організаційних, економічних і політичних. Організація виконання державного бюджету здійснюється завдяки таким управлінським функціям, як регулювання, яке впорядковує співвідношення елементів єдиного процесу виконання, та координація як приведення у відповідність діяльності багато чисельних суб'єктів цього виконання [92, с. 17].

Повноваження органів парламентського контролю за виконанням Державного бюджету України можна поділити на дві групи. До першої слід віднести повноваження, що стосуються самої організації контролю, тобто визначення основних форм здійснення контролю, встановлення термінів для органів виконавчої влади щодо надання інформації про використання бюджету та організація перевірки використання державних бюджетних коштів. Що стосується, другої групи то до неї необхідно віднести самі контрольні повноваження, за допомогою яких і здійснюється контроль за використанням та дотриманням Державного бюджету України.

Парламентський контроль за виконанням бюджету та дотриманням фінансово-бюджетної дисципліни зазвичай здійснюється шляхом незалежних зовнішніх ревізійних перевірок урядових рахунків та відомчих операцій незалежним ревізором від імені законодавчого органу та його комітетами, створеними із цією метою [80, с. 32].

Так, у Польщі верховним колегіальним органом державного контролю є Вища контрольна палата, підпорядкована Сейму. У ст. 226 Конституції Польщі зазначається, що Рада Міністрів подає Сейму звіт про виконання бюджетного закону, а також інформацію про державний борг держави протягом 5 місяців з кінця бюджетного року. Сейм розглядає поданий звіт і, вислухавши висновок Вищого контрольно-ревізійного управління, зобов'язується протягом 90 днів після подання звіту Сейму прийняти постанову про його затвердження чи не затвердження. До повноважень Вищої контрольної палати відносять: контроль за виконанням бюджету,

розпорядженням фінансами та майном канцелярією Президента Республіки Польща, канцеляріями Сейму та Сенату, Конституційним трибуналом, Захисником громадських прав, Загальнопольською радою з питань радіо та телебачення, Загальнопольським виборчим бюро, Верховним судом, Вищим адміністративним судом, Державною інспекцією з праці на предмет законності, ефективності та доцільності використання відповідних ресурсів [76].

Основними обов'язками парламенту у питанні контролю за доходами і видатками державного бюджету є можливість збирати податки та збори і затверджувати цілі видатків. Ну, а відповідно, парламент повинен стежити за реалізацією і раціональним використанням коштів на поставлені цілі.

Згідно з Конституцією ФРН (ст. 124) Федеральний міністр фінансів зобов'язаний представити в Бундестаг і Бундесрат за дорученням Уряду звіт про всі доходи та видатки, а також про стан державного майна і наявність боргів за наступний фінансовий рік [80, с. 32].

Політична оцінка звіту покладається на комітет з питань парламентських звітів, підкомітет бюджетного комітету і парламент у цілому. Діяльність німецького Бундестагу називають також «господарем гаманця», оскільки він має право фінансово контролювати всі кроки держави – як видатки, так і надходження, те, яким шляхом вони потрапляють до бюджету [174].

У Чеській Республіці контроль за виконанням державного бюджету здійснює Верховна контрольна палата, яка не залежить від виконавчої та судової гілок влади [80, с. 32].

Результати контрольної діяльності допомагають парламенту в управлінні державним бюджетом, ефективному контролюванні виконавчої влади й у законодавчому процесі.

У багатьох зарубіжних країнах контроль за фінансами здійснюють керівні органи, до яких входять найвищі посадові особи. Безпосередній контроль за дотриманням і використанням Державного бюджету України

Верховною Радою України має назву «парламентський контроль». Відповідно Верховна Рада здійснює контроль на всіх етапах бюджетного процесу на пленарних засіданнях, а також через комітети та комісії.

Згідно із ст. 161 ЗУ «Про Регламент Верховної Ради України» контроль за виконанням Державного бюджету України здійснює Верховна Рада як безпосередньо, так і через Рахункову палату. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, щомісяця, не пізніше 15 числа місяця, наступного за звітним, подає Верховній Раді місячний звіт про виконання Державного бюджету України. Зведені показники місячних звітів про виконання бюджетів подаються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, Верховній Раді не пізніше 25 числа місяця, наступного за звітним [146, ст. 161].

Відповідно до ст. 58 БК звітність про виконання Державного бюджету України (кошторисів бюджетних установ) містить фінансову та бюджетну звітність. Якщо розглядати фінансову звітність, то вона складається згідно з національними положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку в державному секторі та іншими нормативно-правовими актами Міністерства фінансів України. Бюджетна ж звітність відображує стан, враховуючи, що виконання бюджету, містить інформацію у розрізі бюджетної класифікації, зведення, складання та подання звітності про виконання Державного бюджету України здійснюються Казначейством України, то саме Казначейство України забезпечує достовірність інформації про виконання Державного бюджету України, причому звітність про виконання Державного бюджету України є оперативною, місячною, квартальною та річною [14].

Як зазначає Л.А. Савченко, повноваження Верховної Ради України з контролю за дотриманням бюджетного законодавства, тобто Бюджетного кодексу України та інших нормативно-правових актів, що регулюють бюджетні відносини в Україні, реалізуються на першій стадії бюджетного

процесу, зокрема під час розгляду за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України, Основних напрямків бюджетної політики на наступний бюджетний період [172, с. 308]. Автор указує також на те, що суб'єктом контролю за дотриманням бюджетного законодавства і Державного бюджету в цілому є як безпосередньо Верховна Рада України, так і народні депутати, комітети, які розглядають, аналізують та розробляють свої пропозиції із цього питання, а це безпосередньо Комітет Верховної Ради України з питань бюджету.

Що стосується другої стадії бюджетного процесу, тобто розгляду проекту і прийняття закону про Державний бюджет України, то тут контроль парламенту полягає в тому, що згідно зі ст. 85. Конституції України, Верховна Рада України наділяється повноваженнями затверджувати Державний бюджет України, тобто парламент перевіряє проект закону про Державний бюджет України на всіх етапах розгляду у трьох читаннях на предмет дотримання норм законодавства.

О.А. Стародубова зазначає, що парламентський бюджетний контроль на другій стадії бюджетного процесу, яка починається поданням проекту закону про Державний бюджет України Верховній Раді України, здійснюється методом парламентських слухань. Центральним елементом парламентських слухань є доповідь голови Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, в якій в узагальненому вигляді відображаються результати контрольних заходів парламенту на першій стадії бюджетного процесу [184, с. 13].

Контроль Верховної Ради України за дотриманням бюджетного законодавства під час визначення бюджетної політики на наступний бюджетний період та розгляду проекту і прийняття закону про Державний бюджет України відіграє важливу роль, надає можливість виявити відхилення від запланованих нормативів, порушень бюджетного законодавства, які ще не призвели до негативних наслідків. Це, у свою чергу, дозволяє внести певні корективи як до проекту Основних напрямків

бюджетної політики на наступний бюджетний період, так і до проекту Закону про Державний бюджет України, з метою попередження негативних наслідків у майбутньому [172, с. 309].

Т.А. Латковська, досліджуючи особливості середньострокового бюджетного планування, зазначила, що такий документ як Основні напрямки бюджетної політики на наступний бюджетний рік (Бюджетна резолюція) із часом перестав виконувати роль інструменту, який допомагав би окреслити реальні економічні можливості держави та прив'язати їх до нагальних потреб держави та планів уряду [95]. Вже на етапові затвердження бюджетної резолюції українська система, на жаль, мала серйозні проблеми та недоліки. Фактично цей документ не містив якісного огляду економічного стану України та прогнозу його динаміки – інформація подавалася без пояснення зв'язків між індикаторами. Відповідно, були відсутніми і не обґрунтованими рівні державних доходів та видатків, які напряду залежали від економічної ситуації в державі. Крім того, українська бюджетна резолюція містила слабкі та розмиті формулювання пріоритетів бюджетної політики, тоді як їх фінансування не обґрунтовувалося реальними можливостями української економіки. Все це потребувало удосконалення бюджетного процесу в Україні, приведення національної бюджетної резолюції до кращих світових практик. Тож, важливим нововведенням законодавства стало запровадження середньострокового бюджетного планування. Відповідно до Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування» від 6 грудня 2018 р. № 2646-VIII, до складу бюджетного законодавства віднесено Бюджетну декларацію, яка згідно із Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» схвалюється Кабінетом Міністрів України не пізніше 1 червня року, що передуює плановому, та у триденний строк подається разом із фінансово-економічним обґрунтуванням до Верховної Ради України. Фінансово-економічне обґрунтування має містити розрахунки і пояснення до положень і показників, визначених Бюджетною декларацією (включаючи пояснення

відмінностей від Бюджетної декларації, схваленої у попередньому бюджетному періоді, орієнтовні показники витрат державного бюджету за функціональною класифікацією видатків та кредитування бюджету із зазначенням пріоритетних напрямів).

Бюджетна декларація на 2020–2022 роки узгоджується з основними стратегічними та програмними документами, зокрема з Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, з іншої. Як новий стратегічний документ держави покликаний забезпечити досягнення ключових Цілей стратегічного розвитку, серед яких: подолання бідності та скорочення нерівності, забезпечення всеохоплюючої та справедливої якісної освіти, забезпечення здорового способу життя, сприяння сталому економічному зростанню, створення стійкої інфраструктури. На основі досягнутої макроекономічної стабільності Україна уперше цим документом запроваджує повноцінне середньострокове бюджетування на три роки.

Перехід до середньострокового бюджетування покликаний посилити бюджетну дисципліну та запровадити проактивний механізм управління бюджетними коштами, який передбачає вчасне прийняття виважених рішень. Чи сприятиме це забезпеченню фінансової стабільності та зміцненню економічного зростання у середньостроковій перспективі – покаже час. Нині цей документ визначає основні завдання бюджетної політики, серед яких є стабілізація публічних фінансів шляхом поступового зменшення дефіциту державного бюджету та скорочення державного боргу щодо валового внутрішнього продукту в умовах ризиків, викликаних високими виплатами за державним боргом у найближчі роки та значною залежністю його обсягу від коливань валютного курсу. Бюджетна декларація закладає засади та принципи для формування бюджетів зростання і спільної роботи всіх гілок влади над побудовою сильної, справедливої і заможної України для всіх її громадян.

Бюджетна декларація на 2020–2022 роки передбачає такі основні цілі та підходи: прискорення економічного зростання шляхом створення сприятливого інвестиційного клімату та утримання макроекономічної стабільності, зокрема шляхом продовження фіскальної консолідації та виваженої політики управління державним боргом; впровадження ефективного врядування шляхом реформи державного управління, децентралізації і реформи системи управління державними фінансами; розвиток людського капіталу шляхом підвищення якості публічних послуг, забезпеченого в результаті проведення реформ системи охорони здоров'я та освіти, підвищення ефективності програм державної соціальної підтримки; встановлення верховенства права і боротьба з корупцією шляхом підтримки ефективного функціонування інститутів боротьби з корупцією, забезпечення рівного доступу до правосуддя та ефективного захисту прав власності; забезпечення безпеки та оборони держави, зокрема захист її суверенітету та територіальної цілісності держави; створення сприятливого бізнес середовища для збільшення інвестицій в інновації, агробізнес та інші сектори зі створенням доданої вартості в Україні і зростання малого та середнього бізнесу через проведення подальшої дерегуляції, реформи податкового адміністрування, реформи митниці та судової реформи; збільшення спроможності громад шляхом подальшого впровадження реформи децентралізації та упорядкування бюджетних повноважень, а також збільшення фіскальної відповідальності місцевих органів влади. При проведенні відповідальної фіскальної політики особливо важливо забезпечити посилення зв'язку бюджетних призначень із пріоритетами держави для підвищення результативності використання бюджетних коштів, а проведення регулярних звітів про витрати бюджету забезпечить підвищення ефективності реалізації державної політики у відповідних сферах діяльності. Не можна забувати і про необхідність розширення доступу громадськості до інформації про бюджет для підвищування рівня прозорості бюджетного процесу.

Верховна Рада України також здійснює контрольні повноваження на третій стадії бюджетного процесу, а точніше виконання бюджету. На цій стадії розглядається питання парламентського контролю за внесенням змін до закону України про Державний бюджет України на відповідний рік, а також парламент заслуховує звіти про виконання Державного бюджету.

Так, у ст. ст. 59–61 БК місячний звіт про виконання Державного бюджету України подається Казначейством України Верховній Раді України, Президентові України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України не пізніше 15 числа місяця, наступного за звітним. Зведені показники звітів про виконання бюджетів, інформація про виконання захищених видатків Державного бюджету України, інформація про використання коштів з резервного фонду державного бюджету, інформація про використання коштів державного фонду регіонального розвитку, звіти про надходження й використання коштів державного дорожнього фонду, Державного фонду поводження з радіоактивними відходами, державного фонду розвитку водного господарства (такі звіти мають включати планові та фактичні показники відповідних надходжень і витрат державного бюджету в розрізі бюджетної класифікації та залишки коштів на початок і кінець звітного періоду), інформація про здійснені операції з управління державним боргом, інформація про надані державні гарантії та звіт про бюджетну заборгованість подаються Казначейством України Верховній Раді України, Президентові України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України не пізніше 25 числа місяця, наступного за звітним. Органи, що контролюють справляння надходжень бюджету, подають Верховній Раді України, Президентові України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України не пізніше 15 числа місяця, наступного за звітним, такі місячні звіти (у галузевому і територіальному розрізі та у розрізі джерел доходів і форм власності) окремо щодо зведеного бюджету України, державного бюджету та місцевих бюджетів:

- 1) про фактичні надходження податків і зборів та інших доходів бюджету;
- 2) про податковий борг;
- 3) про суми надміру сплачених грошових зобов'язань платників податків та суми платежів, які сплачені та будуть нараховані в наступних звітних періодах;
- 4) про бюджетне відшкодування податку на додану вартість, включаючи інформацію про заборгованість бюджету з відшкодування податку на додану вартість [14].

Що стосується питання подання квартального звіту про виконання державного бюджету, то Казначейство України подає такий звіт не пізніше 35 днів після закінчення звітного періоду Верховній Раді України, Президентові України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України.

Такий звіт згідно зі ст. 60 Бюджетного кодексу України містить [14]:

- 1) баланс;
- 2) звіт про фінансові результати;
- 4) звіт про виконання Державного бюджету України (включаючи звіти про виконання показників за формою додатків до закону про Державний бюджет України);
- 5) звіт про стан державного боргу і гарантованого державою боргу;
- 6) зведені показники звітів про виконання бюджетів;
- 7) звіт про прострочену заборгованість суб'єктів господарювання перед державою за кредитами (позиками), залученими під державні гарантії;
- 7-1) звіт про платежі з виконання державою гарантійних зобов'язань;
- 8) інформацію про здійснені операції з управління державним боргом;
- 9) інформацію про надані державні гарантії;
- 9-1) інформацію про стан місцевих боргів та гарантованих відповідно Автономною Республікою Крим, обласними радами та територіальними громадами боргів і про надані місцеві гарантії;

10) пояснення щодо стану виконання показників Державного бюджету України та місцевих бюджетів за звітний період.

Річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України подається Кабінетом Міністрів України Верховній Раді України, Президентові України та Рахунковій палаті не пізніше 1 квітня року, наступного за звітним.

Річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України містить:

- 1) баланс;
- 2) звіт про виконання Державного бюджету України (включаючи звіти про виконання показників за формою додатків до закону про Державний бюджет України);
- 3) звіт про фінансові результати;
- 4) звіт про рух грошових коштів;
- 5) звіт про власний капітал;
- 6) інформацію про виконання захищених видатків Державного бюджету України;
- 7) звіт про бюджетну заборгованість;
- 8) звіт про використання коштів з резервного фонду державного бюджету;
- 8-1) звіт про надходження і використання коштів державного фонду регіонального розвитку;
- 8-2) звіт про надходження і використання коштів державного дорожнього фонду;
- 8-3) звіт про надходження і використання коштів Державного фонду поводження з радіоактивними відходами;
- 8-4) звіт про надходження і використання коштів державного фонду розвитку водного господарства;
- 9) звіт про стан державного боргу і гарантованого державою боргу;

10) звіт про прострочену заборгованість суб'єктів господарювання перед державою за кредитами (позиками), залученими під державні гарантії;

10-1) звіт про платежі з виконання державою гарантійних зобов'язань;

11) зведені показники звітів про виконання бюджетів;

12) інформацію про виконання місцевих бюджетів, включаючи інформацію про стан місцевих боргів та гарантованих відповідно Автономною Республікою Крим, обласними радами та територіальними громадами боргів і про надані місцеві гарантії;

13) інформацію про здійснені операції з управління державним боргом;

14) інформацію про надані державні гарантії;

15) інформацію про досягнення головними розпорядниками коштів державного бюджету запланованої мети, завдань та результативних показників бюджетних програм, а також цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник коштів державного бюджету, з показниками їх досягнення за результатами звітного бюджетного періоду;

15-1) інформацію про виконання державних інвестиційних проектів із зазначенням загальної вартості кожного проекту, включаючи інформацію про стан реалізації проекту із зазначенням ступеня його готовності та обсягу витрат державного бюджету, необхідних для завершення проекту, за бюджетними програмами, а також обсяги таких витрат за звітний бюджетний період за бюджетними програмами. Підготовка таких матеріалів здійснюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері економічного і соціального розвитку;

15-2) інформацію про виконання інвестиційних проектів, що реалізуються із залученням державою кредитів (позик) від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій, із зазначенням загальної вартості кожного проекту, включаючи інформацію про стан реалізації проекту із зазначенням ступеня його готовності, обсягів

відповідних кредитів (позик) і витрат державного бюджету, необхідних для завершення проекту, за бюджетними програмами, а також обсяги таких кредитів (позик) і витрат за звітний бюджетний період за бюджетними програмами;

16) інформацію про виконання текстових статей закону про Державний бюджет України;

16-1) пояснювальну записку до звіту про виконання закону про Державний бюджет України, що містить пояснення відхилень звітних показників від планових показників за основними видами доходів, фінансування, видатків та кредитування державного бюджету, інформацію щодо стану державного боргу і гарантованого державою боргу;

17) іншу інформацію, визнану Кабінетом Міністрів України необхідною для пояснення звіту [14].

Підсумовуючи зазначене вище, можна стверджувати, що в Україні є відсутніми ефективна система формування Державного бюджету та контроль за його виконанням, є відсутньою цілісна система формування доходів бюджету та, відповідно, контролю за їх мобілізацією, розподілом та використанням. Парламентський контроль за виконанням Державного бюджету має дещо загальний характер, що призводить до неефективного використання коштів. Знову стикаємося з проблемою законодавчого закріплення парламентського контролю за публічними фінансами, а також внесення корективів до Бюджетного кодексу України та інших нормативно-правових актів, які регулюють питання бюджетного характеру.

Контроль Верховної Ради України за Державним бюджетом України можна визначити як вид фінансового контролю, який регулюється Конституцією країни та законодавчими актами України, що являє собою діяльність парламенту та допоміжних його органів (народних депутатів, комітетів та комісій, Рахункової палати), яких спрямовано на дотримання бюджетного законодавства у процесі розробки, затвердження та виконання Державного бюджету України, а також надання звітності про хід виконання

Державного бюджету, за допомогою отримання необхідної інформації про діяльність та рішення органів публічної влади, запровадження необхідних засобів реагування в межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України, з метою ефективного функціонування фінансових правовідносин та розвитку стабільної та економічно розвиненої країни.

2.3. Здійснення парламентського контролю за місцевими бюджетами

В умовах реформування місцевого самоврядування (децентралізації) питання фінансової сторони набуває особливої актуальності. Створення об'єднаних територіальних громад, а тому і фінансування таких громад, відіграють важливу роль для подальшого формування некорумпованої, фінансово стабільної держави [125, с. 237]. Важливим етапом в реформуванні місцевого самоврядування став перехід від системи вирівнювання місцевих бюджетів «за видатками» до системи вирівнювання «за доходами».

Ця система надає територіальним громадам міст обласного значення та об'єднаним територіальним громадам унікальну можливість для стимулювання власного економічного розвитку. Якщо раніше передбачувалося, що тим територіальним громадам, в яких був стабільний економічний показник, залишався тільки певний мінімум, який потрібний для їх функціонування, а всі інші кошти спрямовувалися до держави, а для тих громад, в яких було мало власних коштів, держава надавала кошти для їх видатків, то нині зовсім інша ситуація. Вирівнювання між територіальними громадами відбувається не по видаткам, а по доходам і то лише по одній складовій – надходжень від податку на доходи громадян на одну особу. Якщо рівень доходу є значно вищим, то держава вилучає тільки 50% від сум, якщо менший, то держава надає 80% коштів, яких не вистачає від середнього українського показника. У разі, якщо громада не займатиметься власним розвитком, стимулюванням місцевого бізнесу, її бюджетні можливості будуть зменшуватись у порівнянні з успішними громадами. Поки що

результати такої децентралізації дають позитивні наслідки, адже зросли об'єми місцевих бюджетів, поступово зникають проблеми із заборгованостями.

Що стосується питання місцевих бюджетів, як складової публічних фінансів України, то за умов децентралізації постало гостре питання впровадження нових підходів щодо здійснення фінансової діяльності органів місцевого самоврядування, у тому числі це стосується розширення прав об'єднаних територіальних громад [127, с. 73]. Взагалі вважають, що місцеві фінанси виникли із початком процесу децентралізації влади, який отримав свій розвиток у 80-х роках ХХ ст. після прийняття Європейської Хартії місцевого самоврядування. Хоча коріння децентралізації можна знайти у 20-х роках минулого століття [77; 187]. На теперішній час децентралізація публічної влади в Україні зумовлена необхідністю до сучасної моделі публічного управління, організації на територіальному рівні державної влади та місцевого самоврядування з необхідними фінансовими забезпеченнями відповідних перетворень.

Так, у першу чергу, слід приділити увагу питанням розробки основних напрямів розвитку об'єднаних територіальних громад. Саме це дозволяє врахувати стан, специфіку кожної територіальної громади, вивчити та адаптувати світовий досвід до українських реалій із цього питання, скоординувати дії всіх учасників бюджетного процесу для досягнення поставлених довгострокових цілей. Для ефективної організації управління економікою та соціальною сферою на своїй території органи місцевого самоврядування мають володіти достатніми власними фінансовими ресурсами. Одночасно із цим вони повинні мати відносну самостійність у встановленні податків та інших обов'язкових платежів, що є джерелами надходжень до відповідного бюджету.

Слід детальніше зупинитися на визначенні та дослідженні місцевих фінансів як складової частини публічних фінансів. А.А. Нечай приділяла велику увагу категорії «публічні фінанси». У 2004 р. вчена у своїй

докторській монографії «Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків» відокремила публічні фінанси від державних фінансів та запропонувала таку систему публічних фінансів, притаманну, на думку вченої, Україні:

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

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

3) публічні фінанси суспільного (соціального) призначення – складаються із суспільних відносин, які виникають із приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) публічних фондів коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні (соціальні) інтереси, визнані державою чи органами місцевого самоврядування, та які не є державною чи комунальною власністю [120].

Професор Л.К. Воронова зазначає, що «публічні фінанси – це сформовані фінансовими відносинами грошові фонди, які необхідні для існування публічних органів і фінансування покладених на них функцій» [26].

Регулюються публічні фінанси шляхом встановлення владних приписів держави або органів місцевого самоврядування щодо утворення, розподілу (перерозподілу) та використання зазначених фондів коштів, а також щодо контролю за цими процесами.

На думку деяких авторів, публічні (суспільні) фінанси України включають державні й місцеві фінанси, оскільки вони спільно використовуються громадянами на місцевому чи державному рівні [62, с. 111].

С.М. Вдовенко та Ю.В. Шульга розглядають склад системи публічних фінансів через фонди, а саме: 1) публічні фонди грошових коштів держави; 2) публічні фонди грошових коштів місцевого самоврядування; 3) публічні фонди грошових коштів суспільного призначення, визнані державою або органами місцевого самоврядування незалежно від форм власності цих фондів [19, с. 168].

Проблемам місцевих фінансів присвячено чимало праць як вітчизняних, так і зарубіжних вчених. Дослідженням питання місцевих фінансів займались, зокрема: Є.О. Алісов, Н.І. Блащук, Л.К. Воронова, О.Д. Василик, С.М. Вдовенко, О.М. Горбунова, І.І. Єфремова, М.П. Кучерявенко, О.П. Кириленко, В.І. Кравченко, О.А. Лукашев, О.А. Музика-Стефанчук, А.А. Нечай, В.М. Опарін, Н.Ю. Пришва, К.В. Павлюк, Ю.А. Ровінський, С.В. Слухай, І.Я. Чугунов, Ю.В. Шульг та ін. Значної уваги вченими приділено процесам формування коштів місцевих бюджетів та напрямкам використання цих коштів. Слід сказати, що фінансові ресурси є однією з важливих гарантій місцевого самоврядування та є необхідною умовою для реалізації власної компетенції органів місцевого самоврядування. Основною та невід'ємною складовою фінансової основи місцевого самоврядування є місцеві бюджети.

Міцеві бюджети становлять окрему ланку бюджетної системи і в певних межах є самостійними. Їх самостійність підтверджується таким: 1) місцеві бюджети розробляються та затверджуються відповідними місцевими органами влади; бюджетний процес на місцях здійснюється паралельно з бюджетним процесом щодо державного бюджету; 2) органом місцевого самоврядування гарантується право на отримання доходів (за Бюджетним кодексом України за місцевими бюджетами закріплені доходні джерела та визначені власні та закріплено доходні джерела); 3) органи місцевого самоврядування самостійно визначають напрями та обсяги витрачання коштів.

Однак, зростають і ризики ймовірних помилок, а також інших зловживань чи порушень з боку органів місцевого самоврядування у

фінансовій сфері, що може призвести до масштабних втрат бюджетних ресурсів, непрозорості й неефективного управління місцевими ресурсами. Тому, вважаємо, що з метою забезпечення здійснення парламентського контролю за законністю та ефективністю використання коштів місцевих бюджетів в умовах реформування, а також з метою цільового використання місцевих фінансів, необхідно посилити контроль шляхом удосконалення механізму здійснення парламентського контролю за місцевими бюджетами, уніфікації та стандартизації підходів до проведення аудиту місцевих бюджетів.

На думку О.Д. Василика, «місцеві бюджети – це фонди фінансових ресурсів, призначені для реалізації завдань і функцій, що покладаються на органи місцевого самоврядування» [16, с. 170]. Зазначимо, що завдяки місцевим бюджетам забезпечується фінансовий територіальний розвиток держави, а також розвиток економічного потенціалу територій держави. Ефективний вплив з боку органів місцевого самоврядування дає змогу визначити результати фінансування проектів на місцях.

І.І. Єфремова зосереджує свій погляд на визначенні місцевих бюджетів як економічній категорії, яка виражає сферу економічних відносин суспільства, пов'язаних із формуванням, розподілом і використанням централізованих грошових коштів, що знаходяться у розпорядженні місцевих органів влади і призначені для соціально-економічного розвитку певних регіонів країни [50].

Професор Л.К. Воронова [27, с. 9] зазначає, що роль і значення місцевих фінансів у фінансовій системі держави залежить від функцій, покладених на органи місцевого самоврядування, та обсягу фінансових ресурсів, виділених для виконання цих функцій.

Присвячуючи своє дослідження правовим засадам формування та використання місцевих фінансових ресурсів в Україні, дослідники вказують на те, що зміст фінансів охоплюють лише такий вид майна, як грошові кошти, та відповідно вважають, що фінансові ресурси теж мають грошову

форму, а цінні папери є тільки фінансовими інструментами, які стають фінансовими ресурсами лише у разі обернення їх у грошові кошти, зазначають, що фінансові ресурси місцевого самоврядування складаються з коштів місцевого бюджету, отримуваних кредитів, коштів на компенсацію додаткових виплат, що виникають у результаті рішень, прийнятих органами державної влади, грошових фондів підприємств комунальної форми власності, інших грошових коштів, які можуть надходити у комунальну власність (дарунки тощо) [119, с. 71-72].

В.І. Кравченко звертає увагу на те, що «місцеві бюджети посідають провідне місце в системі місцевих фінансів. Їх визначають: як систему грошово-економічних відносин; як матеріальний фонд; як правову категорію; за територіальною ознакою» [204]. Місцеві бюджети, позабюджетні валютні, цільові фонди, місцеві податки і збори, комунальний кредит, фінанси комунальних підприємств тощо автор відносить до інститутів місцевих фінансів, зазначаючи, що з практики деяких країн відомий ще один елемент – так зване комунальне страхування, прототипом якого у царській Росії було «земське страхування» [193, с. 220].

У сучасний період, особливо підчас становлення та розвитку державного управління України, місцеві бюджети посідають важливе місце в економічному та соціальному житті суспільства. У нинішніх умовах вони є одним із джерел задоволення потреб населення, за їх допомогою втілюються загальнодержавні програми, пов'язані з розвитком галузей народного господарства, здійснюється підтримка вітчизняних виробників, фінансуються програми з підвищення життєвого рівня населення, створення нових робочих місць. За рахунок місцевих бюджетів фінансується проведення превентивних, оздоровчих, спортивних, культурних заходів. Майже половина видатків зведеного бюджету України здійснюється через місцеві бюджети.

Місцевий бюджет можна сформулювати як фонд фінансових ресурсів, які перебувають у розпорядженні органів виконавчої влади відповідного

органу місцевого самоврядування для виконання покладених на нього функцій, передбачених Конституцією.

Загальновідомо, що за своєю формою місцевий бюджет – це основний фінансовий план органів місцевого самоврядування, за матеріальним змістом – централізований фонд їх фінансових ресурсів.

Місцеві бюджети розглядають і як сукупність економічних (грошових) відносин, що виникають у зв'язку з утворенням та використанням фондів грошових засобів місцевих органів влади в процесі перерозподілу національного доходу з метою забезпечення розширеного відтворення та задоволення соціальних потреб суспільства. За своїм складом, місцеві бюджети – це цільові фонди грошових засобів, що знаходяться у розпорядженні місцевих органів влади, які в сукупності з коштами муніципальних підприємств, позабюджетних валютних фондів, іншими грошовими доходами і накопиченнями являють собою фінансові ресурси місцевого самоврядування.

Законодавство розмежовує поняття місцевих бюджетів та бюджетів місцевого самоврядування. Так, відповідно до ч. 2, 3 ст. 5 Бюджетного кодексу України:

- 1) місцевими бюджетами є бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування;
- 2) бюджетами місцевого самоврядування є бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад.

Місцевий бюджет – бюджет адміністративно-територіальної одиниці – області, району, міста, селища, села, затверджується відповідною радою. Місцевий бюджет області об'єднує обласний бюджет, бюджет районів і міст обласного підпорядкування. Місцевий бюджет району – районний бюджет, бюджет міст районного підпорядкування, селищні й сільські бюджети. Завданням місцевого бюджету є забезпечення необхідними грошовими ресурсами фінансування заходів господарського і культурного будівництва,

комунального і житлового господарства, розвитку освіти, охорони здоров'я тощо. Місцевий бюджет являє собою форму утворення та використання грошових ресурсів, призначених для забезпечення завдань та функцій, віднесених до предметів ведення місцевого самоврядування. Місцевий бюджет є фінансово-економічною категорією, інструментом вирішення проблем місцевого рівня [14].

Окрім того, визначення місцевого бюджету викладено у ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування», за якою бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) – це план утворення та використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування [143].

Місцевий бюджет містить надходження й витрати на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Ці надходження й витрати становлять єдиний баланс відповідного бюджету [14].

Місцевий бюджет, як правило, складається із загального і спеціального фондів. Загальний фонд – надходження з поточного або реєстраційного рахунку фінансового органу на поточний або реєстраційний рахунок установи платіжним дорученням. Ці надходження призначені для забезпечення видатків і не спрямовуються на конкретну мету. Спеціальний фонд має формуватися з конкретно визначених джерел надходжень і використовуватися на фінансування конкретно визначених цілей. Фінансовою основою місцевого самоврядування є доходи місцевих бюджетів. Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування.

До доходів загального фонду бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, міст Києва та Севастополя, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад належать: 1) 60 відсотків податку на доходи фізичних осіб, що

сплачується (перераховується) згідно з Податковим кодексом України на відповідній території (крім території міст Києва та Севастополя); 2) державне мито, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування за місцем вчинення дій та видачі документів; 3) акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів, що зараховується до бюджетів об'єднаних територіальних громад, міських бюджетів; 4) податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності; 5) податок на майно, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування; 6) плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються районними державними адміністраціями, виконавчими органами відповідних місцевих рад, яка зараховується відповідно до районних бюджетів та бюджетів місцевого самоврядування, тощо [14]. Аналізуючи ст. 66 Бюджетного кодексу України, можна зазначити, що до доходів загального фонду бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів належать і податки на прибуток з підприємств та інших установ комунальної власності, рентна плата за використання, водних та лісових ресурсів, корисних копалин місцевого значення, єдиний податок, штрафні та адміністративні санкції, що накладаються за порушення законодавства місцевими органами та виконавчими органами місцевих рад.

Так, за січень-травень поточного року до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) надійшло 109 687,3 млн гривень. Приріст надходжень до загального фонду проти січня-травня минулого року (у співставних умовах та без урахування територій, що не підконтрольні українській владі) становив 1,6 % або +1 728,0 млн гривень. Темп приросту фактичних надходжень податку на доходи фізичних осіб (далі-ПДФО) за січень-травень 2020 становить 5,8 %. Із 12 регіонів, що мають темпи приросту ПДФО вищі за середній показник по Україні, 4 регіони забезпечили приріст понад 7%. Найнижчий приріст мають Донецька, Полтавська та Чернівецька області. Загалом обсяг надходжень ПДФО за

січень-травень становив 66 047,1 млн грн, приріст надходжень проти січня-травня минулого року становить 5,8%, або на 3 609,5 млн гривень більше. Надходження плати за землю становили 10 036,1 млн грн, приріст надходжень проти січня-травня минулого року становить – 22,2%, або на – 2 871,9 млн гривень менше. Із 23 регіонів, що забезпечили темп приросту плати за землю вище середнього по Україні більше (-22,2 %), найнижчий приріст мають Дніпропетровська (-40,2%) область та м. Київ (-30,0%). Фактичні надходження податку на нерухоме майно за січень-травень 2020 р. становили 1 941,0 млн грн, приріст надходжень проти січня-травня минулого року становить 4,0%, або на 56,0 млн гривень більше. Надходження єдиного податку за січень-травень 2020 р. становили 16544,8 млн грн, приріст надходжень проти січня-травня минулого року становить 9,5 % (слайд 5), або на 1 432,6 млн грн більше.

Урядом, згідно з бюджетним законодавством, забезпечено станом на 01.06.2020 р. перерахування міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам в обсязі 57 197,6 млн грн, що становить 98,8% від передбачених розписом асигнувань на січень-травень 2020 року, зокрема: - базова дотація перерахована в сумі 5 534,3 млн грн або 100,0% до розпису асигнувань; - медична субвенція перерахована в сумі 14 582,8 млн грн або 100,0% до розпису асигнувань – освітня субвенція перерахована в сумі 31 292,3 млн грн або 100,0% до розпису [148].

До надходжень спеціального фонду місцевих бюджетів належать: 1) надходження бюджету розвитку місцевих бюджетів; 2) кошти від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва; 3) концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, які мають цільове спрямування згідно із законом; 4) 70% грошових стягнень за шкоду, завдану порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності; 5) відрахування 10% вартості питної води суб'єктами підприємницької діяльності, які здійснюють реалізацію питної води через системи

централізованого водопостачання з відхиленням від відповідних стандартів, що зараховуються до бюджетів міст, селищ та сіл, бюджетів об'єднаних територіальних громад; 6) власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок відповідного місцевого бюджету; 7) цільові та добровільні внески підприємств, установ, організацій і громадян до республіканського Автономної Республіки Крим та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища; 8) надходження до цільових фондів, утворених Верховною Радою Автономної Республіки Крим та місцевими радами; 9) субвенції, що надаються з інших бюджетів за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду таких бюджетів інші надходження, визначені законом про Державний бюджет України [14].

Для місцевого самоврядування головним завданням є формування та нарощування власної ресурсної бази, упорядкування питань власності стосовно об'єктів соціально-культурної сфери з одночасним розглядом питань щодо їх можливої функціональної оптимізації, формування ефективних інституцій для результативної роботи і виконання усіх необхідних повноважень та територіального розвитку [120]. Взагалі реальні доходи місцевих бюджетів та їхні ресурси різняться в залежності від багатьох обставин; серед яких і місце знаходження регіону, наявність промислових об'єктів, рівень його розвитку тощо.

Таким чином, місцевий бюджет є основою системи місцевих фінансів. У ньому знаходять відображення всі економічні, соціально-політичні та організаційні рішення місцевих органів влади у сфері питань місцевого значення. У законодавчій практиці до питань місцевого значення зараховують різні аспекти безпосереднього забезпечення життєдіяльності населення територіальної громади. Отже, місцевий бюджет як елемент фінансової системи являє собою фонд коштів, що функціонує в межах відповідних йому видів фінансових (бюджетних) правовідносин, що є сферою реалізації фінансово-правового статусу публічно-правових утворень, режим яких регулюється нормами бюджетного права. Місцеві бюджети є

складовою бюджетної системи України. Місцеві бюджети є самостійними, що забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів бюджету, правом місцевих органів влади визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України, правом відповідних місцевих рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети.

Тому, різні підходи до трактування поняття «місцеві бюджети», у свою чергу, позначаються на визначенні ролі місцевих бюджетів у фінансовій системі держави.

Держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком. Вона гарантує органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. У випадках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків та зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає із місцевого бюджету до державного бюджету частину надлишку у порядку, встановленому Бюджетним кодексом України [143, ст. 62].

Місцевий бюджет відповідно до ст. 63 Бюджетного кодексу містить надходження й витрати на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Ці надходження і витрати становлять єдиний баланс відповідного бюджету [14].

Склад доходів загального фонду бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, міст Києва та Севастополя, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад [14].

А.В. Марущак зазначає, що виконання місцевих фінансів у відповідності до закону та наявність успішних результатів після проведення усіх необхідних перевірок місцевих бюджетів можна розглядати як один із проявів проведення ефективної та раціональної бюджетної політики держави. Виконання бюджету є однією із стадій бюджетного процесу, тому, як і інші стадії, вона має супроводжуватися постійним контролем з боку відповідних державних органів. Саме здійснення контролю є тим інструментом, який забезпечує належне виконання місцевих бюджетів, адже муніципальні органи для вирішення своїх завдань та для здійснення своїх повноважень використовують відповідні фінансові ресурси держави [111, с. 393].

Сучасне суспільство потребує фінансового забезпечення свого існування. Тож питання контролю у сфері управління місцевими фінансами має велике значення. Зрозумілим стає те, що метою фінансового контролю у сфері управління фінансами є попередження фінансових правопорушень, які краще не допустити, ніж боротися з їх наслідками. Однак, на жаль, питання управління та контролю у сфері місцевих фінансів на законодавчому рівні урегульовані досить поверхово і таке регулювання стосується головним чином місцевих бюджетів. А відомо, що недостатність правового забезпечення того чи іншого питання породжує проблеми практичного застосування.

Говорячи про контроль за дотриманням і виконанням місцевих бюджетів, слід сказати, що особливе місце тут належить парламенту та Рахунковій палаті. Верховна Рада України здійснює контроль безпосередньо, а також через комітети та комісії. Так, питаннями дотримання державного бюджету займається комітет з питань бюджету. У разі виявлення порушень у бюджетному законодавстві чи з боку державних органів у парламенті створюються тимчасові слідчі комісії чи тимчасові спеціальні комісії. Згідно з Законом України «Про Рахункову палату», Рахункова палата здійснює фінансовий аудит та аудит ефективності щодо: надходжень закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів або їх частки та

використання коштів місцевих бюджетів у частині видатків, які визначаються функціями держави і передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню; здійснює за зверненням органів місцевого самоврядування, фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування, державних підприємств та інших суб'єктів господарювання державного сектора економіки заходи державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) щодо відповідних місцевих бюджетів та діяльності суб'єктів звернення.

Так, відповідно до ст. 109 Бюджетного кодексу України Верховна Рада України здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства як безпосередньо, так і через комітети та Рахункову палату. За зверненням Комітету Верховної Ради України з питань бюджету органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування надають інформацію про державний бюджет та місцеві бюджети, необхідну йому для підготовки та попереднього розгляду бюджетних питань. Комітети Верховної Ради України беруть участь у попередньому розгляді питання щодо Бюджетної декларації та проекту закону про Державний бюджет України, а також попередньо розглядають питання про виконання Державного бюджету України (включаючи висновки і пропозиції Рахункової палати щодо результатів контролю за дотриманням бюджетного законодавства) в частині, що віднесена до компетенції комітетів. До повноважень Рахункової палати належить здійснення контролю за надходженням та використанням коштів Державного бюджету України, у тому числі за утворенням, обслуговуванням і погашенням державного боргу, ефективністю управління коштами державного бюджету, використанням коштів місцевих бюджетів у частині трансфертів, що надаються з державного бюджету, а також за надходженням закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів або їх частки та за використанням коштів місцевих бюджетів у частині видатків, які визначаються функціями держави і передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню [14]. Отже, контроль за місцевими бюджетами потрапляє

через повноваження Рахункової палати фактично тільки в питанні трансфертів місцевих бюджетів з державним бюджетом.

Слід погодитися з думкою О.В. Горбунова, який вважає, що фактично в Конституції України та бюджетному законодавстві відсутніми є положення щодо контролю місцевих бюджетів, не визначено, хто і в який спосіб відповідає за контроль за надходженням та використанням коштів до місцевих бюджетів, що негативно характеризує систему державного фінансового контролю в цілому і суперечить принципам незалежності та об'єктивності контролю державних фінансів, яких закладено в базових документах INTOSAI, рівноправним членом якої є Рахункова палата України з 1998 р. [35, с. 33].

У ст. 18 Лімської декларації (Декларації керівних принципів контролю) зазначено, що всі операції, пов'язані з публічними фінансами (в оригіналі – «public financial operations»), незалежно від того, чи відображені вони в національному бюджеті (в оригіналі – «national budget»), мають бути об'єктом контролю вищого органу контролю державних фінансів [102].

В.М. Мельник також говорить про вузьке коло повноважень Рахункової палати України, як суб'єкта парламентського контролю стосовно місцевого самоврядування в цілому та об'єднаних територіальних громад, зокрема. Рахункова палата має обмежені повноваження, хоч виконує контролюючі функції стосовно місцевого самоврядування [113, с. 115].

Так, вона може здійснювати заходи державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) щодо місцевих бюджетів та діяльності інших суб'єктів місцевого рівня лише за зверненням органів місцевого самоврядування. Щоправда, це не стосується аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, наданих місцевим бюджетам, який може здійснюватися без згаданих звернень. Щодо будь-яких трансфертів між державним та місцевими бюджетами Рахункова палата може здійснювати контрольні заходи на предмет правильності визначення та розподілу сум коштів, своєчасності і повноти їх перерахування, законності та

ефективності використання. Очевидно, що парламентський контроль за місцевими бюджетами має здійснюватися з метою проведення єдиної державної фінансової, економічної, грошово-кредитної, валютної, бюджетної, податкової та інвестиційної політики, забезпечуючи економічну безпеку та захист фінансових інтересів держави, її територій, фізичних та юридичних осіб.

Проаналізувавши та дослідивши питання місцевих бюджетів та контролю за виконанням та дотриманням місцевих бюджетів, можна зазначити, що існує ряд проблемних питань, серед яких не тільки те, що: немає єдиного законодавчо закріпленого визначення самого поняття місцевого бюджету, а відбувається розмежування понять «місцевий бюджет» та «бюджет місцевого самоврядування», але й те, що відсутньою єдина система державного та муніципального контролю за коштами, що спонукає до зниження ефективності контрольних функцій; зі створенням об'єднаних територіальних громад і наданням їм певної фінансової самостійності і постає питання посилення контролю з боку органів державної влади та парламенту в цілому. Фактично здійснення парламентського контролю за місцевими бюджетами постає тільки в питанні подання звітів про хід виконання місцевих бюджетів. Процедура подання такого звіту є ідентичною процедурі подання звіту про виконання Державного бюджету, включаючи квартальний та річний звіти, про що свідчить ст. 80 БК.

Раціональне та ефективне використання бюджетних коштів, у тому числі, бюджетних коштів місцевого самоврядування – є достатньо серйозною проблемою. І, саме тому за відсутності єдиної законодавчо закріпленої системи контролю, ефективність витрачання бюджетних коштів є під загрозою. Враховуючи останні роки реформування, здійснення якого відбувається одночасно і зі змінами адміністративно-територіальними характеру, гостро постає питання забезпечення відповідності державній політиці, а також посилення контролю за витратами та моніторинг індикаторів з метою досягнення цілей такої політики. Із цією метою, а також

з метою раціонального використання грошових ресурсів країни, необхідно запровадити єдиний механізм контролю та аудиту на місцевому рівні.

На жаль, законодавство не передбачає здійснення зовнішнього контролю та аудиту за місцевими бюджетами. Тож, вважаємо, що доцільним було б надати Верховній Раді України більше контрольних повноважень саме в питаннях дотримання і виконання місцевих бюджетів. Окрім того, на теперішній час також не впроваджено на практиці систему внутрішнього контролю виконавчих органів при місцевих радах, які повинні здійснювати внутрішній контроль на всіх етапах місцевих бюджетів. Тому, місцеві бюджети залишаються поза незалежним зовнішнім контролем, що обмежується заходами інспектування, тобто перевіркою на відповідність дотримання законодавства. Вважаємо також, що не зовсім доцільно покладати основні контрольні повноваження у сфері місцевих бюджетів на місцеві ради, оскільки фактично вони самі формують, складають та виконують місцеві бюджети.

Процес реформування контролю та управління місцевими фінансами потребує певного часу та значних зусиль усіх його учасників. У концепції реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 р. [150]. Сучасний стан соціально-економічного розвитку держави характеризується, з одного боку, динамізмом, багатовекторністю процесів розвитку та реформ в усіх сферах суспільного життя загалом та державного управління, зокрема, які обумовлені передусім її євроінтеграційними прагненнями, з іншого – складністю реалізації загальнонаціональних завдань і цілей, у різних сферах суспільного життя через обмежений обсяг необхідних фінансових ресурсів для задоволення на високому рівні усіх потреб суспільства та соціально-економічного розвитку держави.

Отже, нині особливої актуальності набувають питання щодо підвищення прозорості, підзвітності та ефективності діяльності органів місцевого самоврядування не тільки щодо управління та використання ними

наявних ресурсів, але й системою контролю за цими процесами. Ефективна система фінансового контролю за місцевими фінансами, за їх використанням є не лише інструментом гарантії прозорості та якості діяльності органів місцевого самоврядування, але і є дієвим механізмом для забезпечення фінансової стабільності і безпеки країни, ефективності фінансової політики, підвищення рівня якості життя населення та реформування системи управління публічними фінансами.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 2

Здійснення дослідження організаційно-правових засад парламентського контролю за публічними фінансами та аналізуючи проблем, які увійшли до другого розділу, надали можливість з'ясувати місце парламентського контролю за публічними фінансами в системі фінансового контролю та розглянути парламентський контроль за публічними фінансами як вид фінансового контролю. Під час дослідження зроблено такі висновки:

1. Здійснивши аналіз праць науковців, які займалися вивченням поняття, сутності, форм та видів фінансового контролю, зазначено, що під фінансовим контролем варто розуміти здійснювану з використанням специфічних форм і методів діяльність державних органів, що наділені відповідними повноваженнями, з метою встановлення законності і достовірності фінансових операцій, об'єктивної оцінки економічної ефективності фінансової діяльності і виявлення нових способів для підвищення такої діяльності, збільшення доходів до бюджету і збереження державної власності.

2. Встановлено, що одним з основних критеріїв класифікації фінансового контролю є поділ за суб'єктами. Відсутність єдиної концепції системи органів фінансового контролю призводить до того, що різними науковцями характеризуються різні органи, як складові цієї системи. Досліджуючи питання парламентського контролю за публічними фінансами

та його місце в системі фінансового контролю України, встановлено, що він є видом фінансового контролю і займає одне з основних місць серед суб'єктів здійснення фінансового контролю в державі. Задано нові орієнтири українській фінансовій науці та практиці щодо врахування в структурі публічних фінансів України таких складових, що пов'язані із сучасними тенденціями розвитку, на яких слід зробити акценти. Виокремлено складову публічних фінансів, що пов'язана з фінансами приватного сектора та представлена відносинами державних органів влади та органів місцевого самоврядування з приватним бізнесом, що в юридичній літературі визначається як державно-приватне партнерство.

3. З'ясовано, що основною проблемою, яка заважає ефективно здійснювати парламентський контроль за публічними коштами та перешкоджає повністю використати фінансовий механізм для ефективного розподілу і використання грошових ресурсів недостатнє теоретичне закріплення парламентського контролю за публічними фінансами на законодавчому рівні.

4. Здійснено дослідження парламентського контролю за дотриманням та використанням коштів державного бюджету, а також місцевих бюджетів. Встановлено, що Державний бюджет України – це система грошових відносин, яка виникає між державою, з одного боку, і підприємствами, фірмами, організаціями та населенням, з іншого, з метою формування та використання централізованого фонду грошових ресурсів для задоволення суспільних потреб. Визначено основні складові Державного бюджету України, розмежовано повноваження парламентського контролю за дотриманням Державного бюджету на дві групи. До першої віднесено повноваження, що стосуються самої організації контролю, тобто визначення основних форм здійснення контролю, встановлення термінів для органів виконавчої влади для надання інформації про використання бюджету та організація перевірки використання державних бюджетних коштів. Що стосується другої групи, то сюди віднесено самі контрольні повноваження, за

допомогою яких і здійснюється контроль за використанням та дотриманням Державного бюджету України.

5. Визначено контрольні повноваження Верховної Ради України на всіх стадіях бюджетного процесу. Констатовано, що в Україні є відсутніми ефективна система формування Державного бюджету та контроль за його виконанням, є відсутньою цілісна система формування доходів бюджету і, відповідно, контролю за їх мобілізацією, розподілом та використанням. Парламентський контроль за виконанням Державного бюджету має дещо загальний характер, що призводить до неефективного використання коштів.

6. Досліджено парламентський контроль за місцевими бюджетами, поняття та структуру місцевих бюджетів. Проаналізовано думки вчених щодо поняття «місцеві бюджети» та встановлено основні складові, які наповнюють місцеві бюджети. Зазначено, що в нинішніх умовах вони є одним із джерел задоволення потреб населення, за їх допомогою втілюються загальнодержавні програми, пов'язані з розвитком галузей народного господарства, здійснюється підтримка вітчизняних виробників, фінансуються програми з підвищення життєвого рівня населення, створення нових робочих місць.

7. Парламентський контроль за місцевими бюджетами здійснюється через Рахункову палату. Аналіз та дослідження питання місцевих бюджетів та контролю за виконанням та дотриманням місцевих бюджетів дозволили зробити висновок, що існує ряд проблемних питань, а саме: немає єдиного законодавчо закріпленого визначення самого поняття місцевого бюджету, а відбувається розмежування понять «місцевий бюджет» та «бюджет місцевого самоврядування»; відсутньою є єдина система державного та муніципального контролю за коштами, що спонукає до зниження ефективності контрольних функцій; зі створенням об'єднаних територіальних громад і наданням їм певної фінансової самостійності постає питання посилення контролю з боку органів державної влади та парламенту в цілому.

РОЗДІЛ 3

СУБ'ЄКТИ ЗДІЙСНЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ В УКРАЇНІ

3.1. Верховна Рада України як безпосередній суб'єкт здійснення контролю за публічними фінансами

Верховна Рада України сприймається перш за все як законодавчий орган влади, однак, окрім того, саме Верховна Рада є безпосереднім суб'єктом здійснення контролю за рухом публічних фінансів у країні. Верховна Рада є суб'єктом управління, що має чи не найбільший вплив на функціонування і розвиток фінансової системи України і саме тому виникає потреба у пошуку нових актуальних інструментів контролю Верховної Ради за публічними фінансами.

В науці конституційного права прийнято визначати парламент як вищий орган народного представництва, який виражає суверенну волю народу, призначення якого – регулювати найважливіші суспільні відносини, головним чином, шляхом прийняття законів, і який здійснює контроль за діяльністю органів виконавчої влади та вищих посадових осіб [200, с. 236].

Фактично всі науковці говорять про те, що Верховна Рада України – це «єдиний» орган законодавчої влади в Україні, що безпосередньо дає змогу розуміти, що всі інші органи державної влади позбавлені можливості здійснювати законодавчу функцію. Різноманітність функцій парламенту не заважає бути єдиним органом законодавчої влади.

Дж. Ст. Мілль, описуючи природу представницького правління, зазначив, що «весь народ або значна його частина користується через періодично обраних ними депутатів вищою контролюючою владою», а «представницькі зібрання повинні забезпечувати за собою верховний контроль над усіма справами, у будь-якому випадку над усіма діями урядової влади» [9, с. 34]. Можна стверджувати, що такий погляд Дж. Ст. Мілля був

швидко сприйнятий у світовій конституційній і державно-управлінській практиці, адже контрольні повноваження мають практично всі сучасні зарубіжні парламенти. Зокрема, найбільше ці повноваження регламентуються у конституціях: Швейцарії 1874 року (ст. 85), Португалії (ст. 165), Болгарії (ст. 62), Македонії (ст. 68), Швеції 1974 р., яка має окремий розділ «Контрольна влада» [31, с. 328]

Англійські вчені Є. Уейд і Г. Філіпс, розглядаючи функції парламенту Великої Британії, головною з них вважають саме функцію парламентського контролю, наступною за значущістю – законодавчу функцію, а на третє місце ставлять «різні функції», до яких відносять судові функції слідчого комітету для розслідування будь-якої справи, що має державне значення тощо. Д. Кумб виокремлює п'ять груп парламентських повноважень, перше місце серед яких відводить впливу на уряд (вотум недовіри, міністерська відповідальність тощо). Далі ним зазначаються такі повноваження: видання законів; затвердження бюджету; контроль адміністрації (депутатський запит, спеціальні комісії з розслідування діяльності тих чи інших органів тощо); організація роботи самого парламенту [13, с. 163-164]. Система поділу влади, сформульована європейськими мислителями XVII ст. (Дж. Локк, Т. Гоббс, Ш.Л. Монтеск'є), передбачає наділення парламенту не тільки законодавчими і представницькими функціями, але і функціями у сфері контролю за діяльністю інших органів державної влади, передусім виконавчої. Парламентський контроль у світовій практиці як специфічна але невід'ємна функція парламенту, встановлювався поступово. З моменту виникнення парламенту в Англії, США потім у Франції, та інших державах Європейського Союзу парламенти тією чи іншою мірою наділено контрольними повноваженнями стосовно, насамперед, бюджетно-фінансової політики держави та податкових відносин. Лише поступове посилення ролі парламенту як державного органу, наділеного правом представництва усього населення держави, спричинило розширення контрольних функцій

парламенту щодо органів виконавчої влади та діяльності глави держави [13, с. 165].

О.В. Красногор визначає Верховну Раду України як єдиний загальнонаціональний постійно діючий, колегіальний, виборний орган законодавчої влади, який здійснює представництво інтересів народу України в межах і у порядку, визначених Конституцією та законами України. При цьому, Верховна Рада України діє у складі 450 народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років [86, с. 130]. У розвинутих країнах світу, де публічність і підзвітність є базовими принципами публічного управління, інститут парламентського контролю за публічними фінансами уже давно дозволяє своєчасно виявляти відхилення від прийнятих стандартів законності, результативності, ефективності й економічності управління публічними фінансами й на цій основі розробляти механізми їх усунення [9, с. 25]. Виходячи із цього, для системи державного фінансового контролю настає новий іноваційний період розвитку парламентського контролю, що базується на принципах публічності та відкритості та демонструє прозорий зв'язок між органами державної влади та суспільством. Цим самим зростає довіра суспільства до представницьких органів держави.

Проблеми правового регулювання контрольних повноважень Верховної Ради України розглядаються в монографії В.С. Журамського «Становлення і розвиток українського парламентаризму». Автор зазначає, що «право на здійснення контрольної функції є невід'ємним правом парламенту в будь-якій демократичній країні», наголошуючи, що «в Україні проблема реалізації контрольної функції парламенту в останні роки набула надзвичайної гостроти» [52, с. 243] та наводить власне визначення парламентського контролю в Україні: «парламентський контроль» в Україні можна характеризувати як передбачену Конституцією та законами України діяльність Верховної Ради України, утворених нею органів, вибраних нею

посадових осіб та народних депутатів України щодо отримання, значення, оприлюднення інформації про діяльність, рішення, правові акти інших органів і посадових осіб публічної влади, підприємств, установ та організацій і вжиття на основі цієї інформації передбачених Конституцією і законами України заходів реагування [52, с. 247]. Отже, видимо, що автор під парламентським контролем у першу чергу визначає діяльність Верховної Ради України, а вже потім говорить про діяльність утворених нею органів, що дає нам можливість говорити про безпосередність Верховної Ради України у здійсненні контролю за рухом коштів в державі. Окрім, того можна говорити і про незалежність Верховної Ради України відповідно до інших органів державної влади, які в питаннях дотримання державного та місцевих бюджетів є підзвітними та підконтрольними саме парламенту.

Як зазначає Ю.Г. Барабаш, «в умовах становлення в Україні правової державності набуває актуальності питання створення системи ефективного контролю в державі. В механізмі контрольної діяльності провідне місце займає парламентський контроль, оскільки парламент є єдиним законодавчим та вищим представницьким органом державної влади, має виключне право виступати від імені українського народу. Юридична природа парламентського контролю і його специфіка впливають, передусім, із представницького характеру Верховної Ради» [4, с. 12].

Якщо, говорити про контроль, то в будь-якому варіанті це той елемент управління в країні, який є способом перевірки дотримання всіх управлінських функцій і має самостійне значення, тобто контроль призначено для відповідності здійснення функцій щодо покладених завдань. Окрім того, під контролем також варто розуміти форму державної діяльності, яка тісно переплітається з функціями управління. Під час реалізації функцій контролю суб'єкт державної діяльності застосовує владні повноваження, які належать йому за статусом. Таким чином, коли контроль, що здійснюється суб'єктом державної влади, наділений владними повноваженнями, то надані ним управляючі завдання, яких спрямовано на встановлення недоліків та

попередження їх у майбутньому, належать не тільки контролю, але й правовому становищу контролюючого суб'єкта (органа, його підрозділу чи довіреної особи). Юридична контрольна форма досить часто асоціюється з функцією контролю, а також як контрольна діяльність тих чи інших державно-владних органів, та містить у собі встановлення фактичного стану справ щодо поставлених цілей, оцінку контролюючої діяльності і впровадження заходів щодо встановлених та виявлених недоліків та неточностей. Як правило, функціонування контролю в системі функцій управління знаходиться чи не останньою в ланцюжку функцій, але це зовсім не означає, що їй має приділятися найменша увага, тим більше, що контроль має здійснюватися на всіх стадіях бюджетного процесу та спрямовуватися на забезпечення ефективного та результативного управління бюджетними коштами. Ефективність роботи парламенту значною мірою залежить від належної організації контролю.

Відомий український фахівець у галузі конституційного права професор Л.Т. Кривенко зазначає, що похідність Верховної Ради України від народу у поєднанні з домінантним соціальним призначенням її функцій та представницьким характером обумовлюють важливість і об'ємність компетенції парламенту, що в сукупності визначає провідне місце Верховної Ради в державному механізмі [87, с. 20].

Розглянемо контрольні повноваження Верховної Ради України на законодавчому рівні. Так, у п. 4 та 14 ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України в питаннях публічних фінансів відносять: затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання; затвердження рішень про надання Україною позик та економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням.

Окрім того, у п. 33 цієї ж статті зазначається, що саме Верховна Рада України здійснює парламентський контроль у межах, визначених Конституцією та законом. Стаття 96 Конституції України указує на те, що Державний бюджет України затверджується щорічно Верховною Радою України на період з 1 січня по 31 грудня, а за особливих обставин – на інший період [82]. Як видно, те, що Верховна Рада України є безпосереднім суб'єктом парламентського контролю в Україні в питаннях і публічних фінансів, у тому числі, вказує основний закон країни. Окрім того, в Регламенті Верховної Ради України у п. 1 ст. 161 також зазначається, що контроль за виконанням Державного бюджету України здійснює Верховна Рада як безпосередньо, так і через Рахункову палату [146]. Знову ж таки, законодавство визначає Верховну Раду України як безпосередній суб'єкт здійснення парламентського контролю за публічними фінансами.

С.В. Ківалов зазначає, що парламентський контроль здійснює Верховна Рада України, яка діє без будь-яких доручень, безпосередньо на підставі Конституції і законів України, в межах власної компетенції щодо будь-яких об'єктів контролю – за виключенням судів та правоохоронних органів при провадженні оперативно-розшукової роботи, досудового слідства, здійснення правосуддя за окремими справами [70, с. 952].

Зазначимо також, що 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.

Л.М. Попова зазначає, що в Україні парламентський контроль здійснює безпосередньо Верховна Рада України, а саме: здійснюючи обговорення бюджетного процесу на всіх етапах; затверджуючи перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації; через Рахункову палату, яка діє на підставі відповідного закону; приймаючи рішення про призначення Президентом України на посади та звільнення з посад Голови Національного банку, Голови Антимонопольного комітету, Голови Фонду державного майна тощо [135, с. 151].

Про безпосередність Верховної Ради України говорить і Г.С. Журавльова. Автор зазначає, що поняття «парламентський контроль», який здійснюється Верховною Радою України, потребує уточнення і наукового тлумачення. По-перше, це поняття слід вважати таким, що охоплює всі види і форми відповідного контролю. По-друге, парламентський контроль може здійснюватися як Верховною Радою України безпосередньо, так і через її органи (комітети) та посадові особи (Уповноважений Верховної Ради України з прав людини). Парламентський контроль може також здійснюватися від імені Верховної Ради України [53, с. 43].

Надзвичайно важливо, що Конституція України виділяє дві структури, які формуються парламентом – це Уповноважений Верховної Ради України з прав людини і Рахункова палата, які здійснюють парламентський контроль у двох надзвичайно важливих сферах: в сфері прав і свобод людини і громадянина у сфері публічних фінансів.

О.А. Стародубова, у своєму дисертаційному дослідженні «Парламентський контроль за державним бюджетом» запропонувала розглядати парламентський бюджетний контроль у широкому та вузькому значеннях. Парламентський бюджетний контроль у широкому значенні являє собою контроль, який здійснюється як безпосередньо Верховною Радою України, її внутрішніми органами, посадовими особами, народними депутатами, так і спеціалізованими органами, які створюються Верховною Радою, зокрема, Рахунковою палатою. У вузькому значенні парламентський

бюджетний контроль – це контроль, що здійснюється безпосередньо Верховною Радою України, її внутрішніми органами, посадовими особами й народними депутатами [184, с. 14].

Ю.Г. Барабаш, досліджуючи питання парламентського контролю в Україні, характеризує цей вид контролю як функцію Верховної Ради України, що здійснюється безпосередньо парламентом, а також його органами, посадовими особами, народними депутатами та спеціалізованими допоміжними інституціями – Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та Рахунковою палатою, і спрямована на перевірку діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб, та підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, з точки зору відповідності цієї діяльності вимогам законності, ефективності та доцільності [7, с. 3]. Окрім того, автор механізм парламентського контролю поділяє на дві системи суб'єктів здійснення парламентського контролю. Перша система – це безпосередньо Верховна Рада України, як орган що приймає безпосередньо закони та виконує інші функції. Друга система – це Рахункова палата та Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, яких наділено незалежними та самостійними повноваженнями. Отже, ще один науковець називає Верховну Раду України безпосереднім суб'єктом здійснення парламентського контролю в Україні.

Говорячи про контрольну функцію Верховної Ради України, слід зазначити, що основна мета цієї функції полягає у здійсненні постійного нагляду над усіма органами державної влади, а в даному випадку – за дотриманням бюджетного законодавства. Законодавчий орган, Верховна Рада України, також має контрольні повноваження стосовно Президента України та органів виконавчої влади. Верховна рада України являє собою представництво народу та волі народу і саме тому її наділено повноваженнями та функціями, що здатні забезпечити можливість парламенту здійснювати контроль за державною політикою.

Функція парламентського контролю – це одна з основних функцій Верховної Ради України, що охоплює усі напрями і види її контрольної діяльності, реалізується у визначених Конституцією та законами України межах і має прояв у здійсненні парламентом юридично значущих діянь, спрямованих на визначення ступеня відповідності діяльності та правових актів підконтрольних суб'єктів законам України, шляхом виявлення, отримання, аналізу, узагальнення отриманих даних, інформації з питань контролю, її оцінки на основі зіставлення з приписами закону, та при виявленні порушень, – застосуванні встановлених у законодавстві санкцій та інших заходів впливу щодо усунення виявлених порушень та запобігання їх у майбутньому [106, с. 8]. На сучасному етапі дослідження питання парламентського контролю в Україні потребує більш точної реалізації контрольної функції Верховної Ради України. Адже, як уже неодноразово зазначалося – саме контроль посідає важливе місце у формуванні правової держави і відіграє важливу роль і на міжнародній арені. Якщо взяти до уваги, що Верховна Рада України виконує не менш важливу функцію – законодавчу, то й відповідно контроль за дотриманням законів необхідно покладати саме на парламент. Серед науковців – конституціоналістів більше значення надається саме законодавчій функції Верховної Ради України і із цим не можна не погодитись, адже це одна з найбільш важливих та об'ємних функцій. Однак, якщо не буде ефективного контролю за реалізацією законодавчої функції, а також за дотриманням усіх норм законодавства, то ця функція втрачає свою значущість. Якщо ж говорити про важливість дотриманням законодавства на всіх етапах і стадіях бюджетного процесу, то здійснення контролю за правомірним і раціональним рухом коштів у країні відіграє не менш важливу роль.

Аналіз українського законодавства, у тому числі, в питанні здійснення парламентського контролю дозволив зробити висновок, що Верховною Радою України то реалізація здійснення контрольних повноважень на сучасному етапі потребує подальшого розвитку та удосконалення. Тоді як

питання законодавчої діяльності Верховної Ради України є достатньою мірою закріпленими і дослідженими на науковому рівні та застосовані на практиці. Тому, говорячи про порівняння правового інституту парламентського контролю наукового дослідження недостатньо та недостатньо законодавчого закріплення і в результаті ефективного практичного застосування.

Так, до виключних повноважень Верховної Ради України належить прийняття закону про Державний бюджет України. Саме тому логічним є здійснення контролю за дотриманням і виконанням бюджету Верховною Радою України. Окрім того, що парламент здійснює контроль за виконанням державного бюджету, Верховна Рада також здійснює контроль і за діяльністю Кабінету Міністрів України у фінансово-бюджетній сфері. Взаємозв'язок парламенту та Уряду полягає у підготовці Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України, забезпечення його виконання, а також забезпечення виконання інших загальнодержавних програм, прийнятих Верховною Радою України. Тож у питанні контролю за публічними фінансами надзвичайно важливою є гармонійна співпраця між Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України.

Повноцінність реалізації Верховною Радою України повноважень у сфері контролю за публічними фінансами демонструє можливість впливу парламенту на суспільні процеси у країні та показує, наскільки ефективним та дієвим є інститут органів державної влади в Україні. Ефективний парламентський контроль має змогу проявлятися через результати здійснення контрольних повноважень Верховної Ради України. Необхідно також зазначити, що питання управління централізованими і децентралізованими фондами коштів також потребує посиленого контролю з боку парламенту. Використання публічних фінансів потребує удосконалення і чітко окреслених завдань та повноважень парламентського контролю, тобто знову ж таки, як зазначалося раніше, постає питання закріплення діяльності

парламенту у сфері контролю за публічними фінансами на законодавчому рівні [130, с. 412] шляхом прийняття закону, в якому необхідно чітко окреслити об'єкти та суб'єкти здійснення парламентського контролю за публічними фінансами, мету та завдання, основні принципи здійснення парламентського контролю, форми та методи здійснення, а також наслідки за невиконання чинного законодавства суб'єктами правовідносин.

Ц. Огонь вважає, що парламентський контроль за доходами й видатками бюджету необхідно розглядати у контексті єдиної цілісної системи управління бюджетними коштами. Домінантою у цьому процесі мають бути доходи бюджету як фінансова основа забезпечення виконання конституційних зобов'язань з метою надання суспільних благ у процесі здійснення публічних видатків [121, с. 55]. Автор зазначає також розвиток зобов'язань та присутність функціонування публічних фінансів. Однією з основних проблем у побудові стратегічного розвитку зобов'язань та доходів бюджету, на думку автора, є недостатня ефективність надання суспільних послуг під час реалізації та здійснення парламентського контролю.

Отже, підсумовуючи указане вище, можна стверджувати, що Верховна Рада України є безпосереднім суб'єктом парламентського контролю в Україні, яка здійснює свою діяльність самостійно, а також за допомогою Рахункової палати і комітетів та комісій. Окрім того, парламент повинен моніторити всі публічні фінанси, тому що український парламент є не тільки єдиним органом законодавчої влади, це ще й представницький орган, який є органом влади всього українського народу. Звичайно, контрольна функція парламенту є дуже важливою. Тож для покращання та посилення контролю за рухом публічних коштів у країні, а також контролю за діяльністю інших органів державної влади, першочерговим завданням має стати унормування на рівні закону відносин у сфері публічних фінансів. Тому прийняття закону «Про парламентський контроль за публічними фінансами» дасть змогу чітко розмежувати контрольні повноваження щодо всіх суб'єктів контролю, визначити, що таке: «публічні фінанси», «парламентський контроль за

публічними фінансами», форми парламентського контролю за публічними фінансами, окреслити коло об'єктів, на яке поширюється процесуальна юрисдикція Верховної Ради України. Адже до теперішнього часу залишається питання без відповіді, який саме закон мається на увазі у статті 85 (Повноваження Верховної Ради України) пункт 33: здійснення парламентського контролю в межах, визначених Конституцією та законом.

3.2. Комітети та тимчасові комісії ВРУ як спеціалізовані суб'єкти парламентського контролю за публічними фінансами

Поряд із Верховною Радою, яка безпосередньо здійснює парламентський контроль, функціонують спеціалізовані суб'єкти парламентського контролю – комітети Верховної Ради України, тимчасові спеціальні комісії, тимчасові слідчі комісії, які діють на підставі спеціальних законів у порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України.

Дослідженням питання діяльності парламентських комітетів та комісій займався ряд науковців. Протягом останнього часу важливі аспекти контрольної діяльності парламентських комітетів і тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України ставали предметом наукових праць О.Ф. Андрійко, О.Л. Анохіна, Ю.Г. Барабаша, О.В. Висовень, Ю.Д. Древалю, О.М. Держалюка, І.К. Залюбовської, С.В. Ківалова, Л.Т. Кривенко, С.В. Лінецького, О.О. Майданик, А.І. Нижник, Н.Л. Омельченка, М.П. Орзіха, З.О. Погорєлової, М.П. Рачинської, В.М. Шаповала та інших українських науковців.

Науковці, що досліджують питання проблем парламентаризму, функцію парламентського контролю розглядають зазвичай як повноваження усього парламенту, що не можна оцінити однозначно. Так, Ю.Д. Древаль зазначає, що дійсно, насамперед, саме парламент у цілому як орган державної влади відповідає за здійснення відведених йому повноважень, у тому числі, й у сфері контролю. Але за такого підходу повною мірою не

розкривається діяльність у відповідній сфері парламентських комітетів і комісій. Це, у свою чергу, суперечить як систематичному підходу до аналізу складних соціально-політичних явищ та процесів (який втілює пізнання окремих частин через ціле і цілого – через складові частини), так і парламентській практиці багатьох сучасних країн [46, с. 224].

Як, зазначає О.М. Держалюк, сучасні парламенти, зокрема Верховна Рада України, є досить чисельними за своїм складом органами. У зв'язку із цим реальна підготовка, обговорення й доопрацювання законопроектів, як правило, відбуваються не під час пленарних засідань, а в набагато менших за своєю чисельністю, формалізованих групах законодавців – фракціях і парламентських комітетах. Діяльність останніх розвантажує парламент від другорядних незначних питань, надаючи можливість Верховній Раді України під час пленарних засідань зосередитися на розгляді лише найважливіших із них [42, с. 92].

О.О. Майданик, досліджуючи теоретичні проблеми контрольної функції парламенту, доходить висновку, що, виходячи із того значення, яке відіграють комітети у забезпеченні безперервної й ефективної роботи парламенту України, встановлення у Конституції України норми, яка покладає на комітети Верховної Ради повноваження, що охоплюються функцією парламентського контролю, суттєво розширило можливості Верховної Ради України щодо здійснення контрольної функції через застосування такої форми контролю, як діяльність її комітетів і одночасно усунуло значну прогалину у конституційному законодавстві. Встановлення на рівні Конституції положення, за яким до компетенції комітетів Верховної Ради віднесено здійснення контрольних повноважень, які охоплюються функцією парламентського контролю, забезпечує підвищення ефективності їх роботи та відповідальності у галузі здійснення ними контрольних повноважень, а отже, сприяє досягненню мети при реалізації Верховною Радою України функції парламентського контролю [108, с. 557].

Можна сказати, що комітети не можуть вважатися самостійними суб'єктами парламентського контролю, оскільки вони беруть участь у здійсненні парламентського контролю на стадіях підготовки та розгляду питань та здійснюють взаємодію з іншими органами парламентського контролю, наприклад, комітет з питань бюджету контактує з Рахунковою палатою.

Верховна Рада України здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства та за виконанням державного бюджету України як безпосередньо, так і через Рахункову палату. Безпосередній контроль Верховної Ради України має назву парламентського і згідно з п. 33 ч. 1 ст. 85 Конституції України може здійснюватися в межах, визначених Конституцією України та законом [82]. Законодавчий орган є органом загального бюджетного контролю, який здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу. Верховна Рада України здійснює парламентський контроль самостійно на пленарних засіданнях, а також через постійні комітети.

Комітети Верховної Ради України, як суб'єкт парламентського контролю за публічними фінансами беруть участь у попередньому розгляді питання щодо Бюджетної декларації та проекту закону про Державний бюджет України [129, с. 80], а також попередньо розглядають питання про виконання Державного бюджету України (включаючи висновки і пропозиції Рахункової палати щодо результатів контролю за дотриманням бюджетного законодавства) в частині, якої віднесено до компетенції комітетів [14].

Так, М.І. Сідор звертає увагу на те, що найбільш активну участь на другій стадії бюджетного процесу бере Комітет Верховної Ради України з питань бюджету як профільний комітет парламенту. Враховуючи політичну напруженість на другій стадії бюджетного процесу, що впливає на своєчасний розгляд та прийняття закону про Державний бюджет, автор пропонує розширити повноваження Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, надавши йому можливість самостійного відхилення та

невинесення на голосування тих пропозицій, що є економічно необґрунтованими та мають популістський характер [177].

Комітети Верховної Ради України можна вважати формою організації роботи Верховної Ради України і народних депутатів України. Адже саме комітети забезпечують функціонування парламенту та реалізацію його функцій, окрім того забезпечують участь депутатів у їх діяльності та ефективне виконання парламентських функцій.

З точки зору одних дослідників (О.В. Висовень, І.К. Залюбовська, С.В. Ківалов, О.О. Майданник, М.П. Орзіх) комітети Верховної Ради України виконують повноваження парламентського контролю неналежним чином з причин недостатньої уваги, яка приділяється реалізації ними саме цих повноважень; внаслідок рекомендаційного, а не обов'язкового характеру рішень комітетів; через відсутність спеціального законодавчого регулювання у цій сфері суспільних відносин (зокрема на рівні окремого закону про парламентський контроль в Україні або про засади парламентського контролю в Україні, законопроектні розробки з якого безуспішно проводилися у Верховній Раді України протягом 1999–2006 років) [24; 55, ст. 17; 71; 106, с. 17; 131].

Комітет парламенту – це допоміжний орган Верховної Ради України, що створюється з чисельності народних депутатів України, основною метою якого є діяльність щодо законопроектної роботи, попереднього розгляду питань, які мають безпосереднє відношення до функцій та контрольних повноважень Верховної Ради України.

Згідно з Бюджетним кодексом України, Верховну Раду наділено повноваженнями з контролю за дотриманням бюджетного законодавства. Відповідні відомості готує Комітет ВРУ з питань бюджету, що надає змогу Верховній Раді здійснювати контроль за станом:

- державної бюджетної політики та міжбюджетними відносинами;
- бюджетного процесу;
- державного внутрішнього і зовнішнього боргу.

Крім того, Комітет ВРУ з питань бюджету контролює формування та виконання Державного бюджету України, діяльність державних фінансових органів, діяльність Рахункової палати [149]. Необхідно зазначити, що ані Бюджетний кодекс, ані Закон України «Про комітети Верховної Ради України» [141] не містить посилання на методичні підходи і порядок проведення Комітетом відповідних контрольних заходів. Тож можна дійти висновку щодо не впровадження у практику діяльності Комітету ВРУ цієї норми Бюджетного кодексу.

Так, відповідно до ст. 13 ЗУ «Про комітети Верховної Ради України» комітети Верховної Ради України здійснюють такі функції: 1) законопроектну; 2) організаційну; 3) контрольну. А виходячи зі ст. 14 цього ж закону, контрольна функція комітетів щодо питання бюджету полягає у попередньому контролі (тобто на етапові розробки законів) та наступному контролі тобто контролі за виконанням Державного бюджету України в частині, якої віднесено до предметів їх відання, для забезпечення доцільності, економності та ефективності використання державних коштів у порядку, встановленому законом [141]. Що стосується організаційної роботи, то тут діяльність комітету має проявлятися у підготовці звіту про результати своєї діяльності.

Комітети мають право ухвалювати висновки і рекомендації, а також право виступу представника від комітету на пленарному засіданні при розгляді Верховною Радою України питання щодо затвердження рішень про надання Україною позик та економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням [141].

Згідно з ч. 4 ст. 152 ЗУ «Про Регламент Верховної Ради України» комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету (Комітет з питань бюджету), розглядає Бюджетну декларацію і пропозиції, що

надійшли, готує та подає на розгляд Верховної Ради проект постанови Верховної Ради щодо Бюджетної декларації, що надається народним депутатам не пізніше як за два дні до розгляду зазначеного питання на пленарному засіданні Верховної Ради [146]. У цьому законі зазначено, що голова комітету з питань бюджету виступає з доповіддю щодо відповідності проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік вимогам Бюджетного кодексу України. Виходячи із цього, можна стверджувати, що комітети проводять контрольну діяльність на стадії подання проекту закону «Про державний бюджет України» щодо дотримання норм бюджетного законодавства.

Важливим напрямом контрольної діяльності комітетів є бюджетний контроль. Його суть і зміст розкриваються у ст. 27 Закону України «Про комітети Верховної Ради України». Комітети у бюджетному процесі:

- 1) мають право на внесення пропозицій щодо бюджетної політики з урахуванням Бюджетної декларації;
- 2) попередньо розглядають проект закону про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період та не пізніше 1 жовтня року, що передуює плановому, подають свої пропозиції щодо цього законопроекту до профільного комітету;
- 3) мають право на виступ свого представника в обговоренні питання при розгляді проекту закону про Державний бюджет України у першому читанні;
- 4) попередньо розглядають питання про виконання Державного бюджету України (включаючи висновки і пропозиції Рахункової палати щодо результатів контролю за дотриманням бюджетного законодавства) у частині, якої віднесено до компетенції комітетів [141].

Можна спостерігати фактично дублювання повноважень комітетів в ЗУ «Про Регламент Верховної Ради України» та в ЗУ «Про комітети Верховної Ради України». Так, у Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» зазначені вище повноваження дещо розширено. Народні депутати,

комітети формують свої пропозиції щодо проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік і не пізніше 1 жовтня року, що передуює плановому, направляють їх до комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, з урахуванням таких вимог: 1) пропозиції мають узгоджуватися з Бюджетною декларацією з урахуванням рекомендацій Верховної Ради щодо бюджетної політики; 2) пропозиції щодо збільшення витрат та/або зменшення надходжень державного бюджету мають визначати джерела їх покриття, включаючи види та обсяги витрат, що підлягають скороченню. Такі пропозиції та пропозиції до текстових статей проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік не можуть призводити до збільшення державного боргу і державних гарантій порівняно з їх граничним обсягом, передбаченим у поданому Кабінетом Міністрів України проекті закону про Державний бюджет України на наступний рік; 3) пропозиції щодо зміни прогнозу доходів та фінансування бюджету можуть вноситися у разі, якщо виявлено неточності у його розрахунку комітетом, до предмета відання якого належать питання бюджету, та/або центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної фінансової і бюджетної політики [146]. Комітет з питань бюджету розглядає всі пропозиції, після чого подає її Рахунковій палаті, а також готує висновки у вигляді проекту постанови Верховної Ради.

Питання контрольних повноважень комітетів Верховної ради України у сфері бюджету потребує доопрацювання та конкретизації. С.В. Лінецький вірно зазначає, що існує ряд суперечностей між повноваженнями комітетів зазначених в ЗУ «Про комітети Верховної Ради України». Таке формулювання прав комітетів у бюджетному процесі не відповідає змісту п. 3 ст. 14 ЗУ «Про комітети Верховної ради України», в якому зазначено, що контрольна функція комітетів у цій сфері полягає лише в контролі за виконанням Державного бюджету України в частині, якої віднесено до предметів їх відання, для забезпечення доцільності, економності та ефективності використання державних коштів у порядку, встановленому

законом [141]. Як видно з порівняльного аналізу, у ст. 27 Закону законодавець істотно розширив межі бюджетного контролю з боку комітетів Верховної Ради України (п. п. 1 – 3 цієї статті). Проте, як свідчить аналіз, зміст відповідних контрольних повноважень, уміщених у ст. 27 Закону, потребує коригування, зокрема у зв'язку з необхідністю приведення цієї статті у відповідність до положень Регламенту Верховної Ради України [103, с. 32].

Окрім зазначених повноважень комітетів, а в основному Комітету з питань бюджету, до повноважень останнього належать: 1) надання до поданих на розгляд Верховної Ради України законопроектів висновків щодо їх впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини; 2) попередній розгляд річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України та підготовка проекту рішення щодо цього звіту для розгляду Верховною Радою України; 3) попередній розгляд інформації Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, інших центральних органів виконавчої влади про стан виконання закону про Державний бюджет України протягом відповідного бюджетного періоду; 4) взаємодія з Рахунковою палатою (включаючи попередній розгляд висновків і пропозицій Рахункової палати). За зверненням Комітету Верховної Ради України з питань бюджету органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування надають інформацію про державний бюджет та місцеві бюджети, необхідну йому для підготовки та попереднього розгляду бюджетних питань [14].

Наведені законодавчі та наукові підходи обумовлюють необхідність ретельного аналізу правової бази здійснення комітетами Верховної Ради України контрольних повноважень. Особливу увагу слід приділити питанню контролю за дотриманням бюджетного процесу та витрачанням державних коштів. Парламентський контроль в Україні на даному етапі має багато недоліків. У тому числі і суб'єкти парламентського контролю потребують розширення своїх повноважень. Контрольні органи парламенту не обіймають

усього обсягу діяльності відповідних об'єктів контролю. Це питання досить стисло досліджено науковцями, недостатньо приділено уваги способам та методам здійснення парламентського контролю за бюджетами з боку комітетів у загальному та безпосередньо Комітету з питань бюджету. Однак на прикладі звіту за звітний період зазначеного комітету можна спостерігати за об'ємом роботи в межах компетенції та в питаннях відання останнього.

Протягом першої і другої сесій відбулося 23 засідання Комітету з питань бюджету (далі – Комітет), на яких розглянуто 581 питання.

За звітний період (станом на 10.01.2020 р.) на розгляд до Комітету надійшли 66 законопроектів, за якими Комітет визначено головним, і 826 законопроектів для надання висновків щодо їх впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини, а також 85 проектів постанов. У числі законопроектів, за якими Комітет визначено головним, надійшли:

законопроект про Державний бюджет України на 2020 рік;

законопроект про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік»;

3 законопроекти – про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»;

45 законопроектів – про внесення змін до Бюджетного кодексу України (далі – Бюджетний кодекс);

2 проекти постанови з інших питань.

Головним пріоритетом у законопроектній роботі Комітету за звітний період було забезпечення прийняття Верховною Радою України Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік».

Кабінетом Міністрів своєчасно подано законопроект про державний бюджет на 2020 рік (далі – законопроект № 2000) і 18 вересня 2019 р. на засіданні Комітету відбулося його представлення. Після представлення Урядом законопроекту № 2000 на пленарному засіданні Верховної Ради (20.09.2019 р.) у Комітеті протягом 24–30 вересня 2019 р. відбулося засідання

підкомітетів за участю Міністерства фінансів, Рахункової палати, відповідних органів влади і установ за такими напрямками опрацювання законопроекту: доходи державного бюджету, фінансування державного бюджету, державний борг; видатки та кредитування державного бюджету; відносини між державним і місцевими бюджетами. У процесі розгляду зазначених питань на відповідних засіданнях отримано додаткову інформацію щодо обґрунтувань і розрахунків окремих показників проекту державного бюджету.

Верховна Рада 14 листопада 2019 р. прийняла Закон України «Про Державний бюджет України на 2020 рік». Зазначеному передувало прийняття Верховною Радою того ж дня Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України», при цьому під час підготовки відповідного законопроекту за реєстраційним № 2144 до розгляду у II читанні Комітет опрацював 258 згрупованих пропозицій народних депутатів, а також численні звернення державних та місцевих органів влади.

Слід зазначити, що у звітний період Комітет плідно співпрацював з Рахунковою палатою, використовуючи її матеріали при проведенні оцінки показників державного та місцевих бюджетів. Загалом від Комітету направлено відповідні звернення до Кабінету Міністрів, міністерств, інших державних органів, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо вжиття заходів з усунення виявлених Рахунковою палатою недоліків і порушень (станом на 10.01.2020 р. – 32 листа). При цьому, керуючись ст. ст. 14 і 24 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» та ст. 109 Бюджетного кодексу, Комітет на своїх засіданнях у вересні і грудні 2019 р. розглядав висновки Рахункової палати про результати аналізу виконання закону про Державний бюджет України на 2019 рік відповідно у першому півріччі та у січні-вересні разом з відповідною інформацією щодо виконання державного бюджету у 2019 р., підготовленою секретаріатом Комітету, що містила аналітичні матеріали за звітний період. Під час розгляду таких питань за участю Рахункової палати та Міністерства

фінансів було звернено увагу на окремі недоліки при виконанні державного бюджету протягом звітного періоду, у зв'язку з чим Комітет направляв Уряду рекомендації щодо врегулювання наявних проблем та усунення недоліків у процесі виконання бюджету. На виконання ст. ст. 27 і 109 Бюджетного кодексу та ст. 93 Регламенту Верховної Ради Комітетом здійснено експертизу 449 законопроектів щодо впливу на показники бюджетів та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини, за наслідками чого надано відповідні висновки профільним комітетам. При цьому до 26 законопроектів надано пропозиції з приведення їх у відповідність до бюджетного законодавства. У Комітеті за звітний період (станом на 10.01.2020 р.) опрацьовано 3246 звернень, листів, пропозицій, висновків та іншої кореспонденції [149].

Що стосується питання комісій Верховної Ради України, то відповідно до ст. 85 Регламенту Верховної Ради України, Верховна Рада може прийняти рішення про утворення тимчасової спеціальної комісії для підготовки і попереднього розгляду питань, а також для підготовки і доопрацювання проектів законів та інших актів Верховної Ради на правах головного комітету, якщо предмет правового регулювання таких проектів не належить до предметів відання комітетів, утворених Верховною Радою, крім випадку, коли у разі включення законопроекту до порядку денного сесії Верховна Рада може прийняти рішення про створення тимчасової спеціальної комісії як головної для продовження роботи над законопроектом про внесення змін до Конституції України [146].

Відповідно до ст. 89 Конституції України Верховна Рада України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, утворює тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України [82].

У проекті ЗУ «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» від 21.04.2008 р. пропонувалося створення тимчасових слідчих комісій,

спеціальної тимчасової слідчої комісії та тимчасової спеціальної комісії. Так, відповідно до ч. 2 ст. 1 цього проекту закону, спеціальна тимчасова слідча комісія Верховної Ради України – колегіальний тимчасовий орган Верховної Ради України, що утворюється у складі народних депутатів України, спеціального прокурора і спеціальних слідчих, завданням якого є розслідування обставин щодо вчинення Президентом України державної зради або іншого злочину, викладених у підписаному більшістю народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України поданні про ініціювання питання про усунення Президента України з поста у порядку імпічменту. Оскільки, у зв'язку з останніми політичними подіями в країні, після дострокових виборів до парламенту, врешті було прийнято ЗУ «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент)», саме тому, в зазначеному вище проекті закону і особливого значення набуває спеціальна тимчасова слідча комісія, яка займалася б питаннями, пов'язаними з відставкою Президента України у порядку імпічменту, і ми вважаємо, логічними та правильним саме створення окремої комісії, яка займалася б виключно розслідуванням щодо вчинення протиправних дій Президентом України.

Однак, у чинному на теперішній час та прийнятому 19.12.2019 р. ЗУ «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» є відсутнім поняття «спеціальна тимчасова слідча комісія». Так, відповідно до ст. 1 цього закону, тимчасова слідча комісія Верховної Ради України – колегіальний тимчасовий орган Верховної Ради України, що утворюється із числа народних депутатів України, завданням якого є здійснення парламентського контролю шляхом проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес. Окрім цього, в законі наводиться визначення ще однієї тимчасової спеціальної комісії, яка дістала назву спеціальної – колегіальний тимчасовий орган Верховної Ради України, що створюється із числа народних депутатів України для підготовки і попереднього розгляду питань, а також для підготовки і доопрацювання

проектів законів та інших актів Верховної Ради України на правах головного комітету, якщо предмет правового регулювання таких проектів не належить до предметів відання комітетів, утворених Верховною Радою України, крім випадку прийняття Верховною Радою України рішення про створення спеціальної комісії з правами головного комітету для продовження роботи над законопроектом про внесення змін до Конституції України [144].

Як і у більшості європейських країн, в Україні парламентське розслідування покладається на слідчі комісії (Польща, Литва, Норвегія, Австрія), або в деяких країнах – на слідчі комітети (Італія, Бельгія, Франція).

Для того, щоб ефективно здійснювати свою діяльність, слідчим комісіям є необхідною свобода дій щодо проведення розслідування, а тому має бути на законодавчому рівні закріплено всі права та обов'язки цих органів. Однак не слід забувати про контроль слідчих комісій з боку органів влади. Саме тому пропонуємо внести зміни до чинного Закону України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України», а саме введення відповідальності за неналежне виконання тимчасовими слідчими та тимчасовими спеціальними комісіями Верховної Ради України, а також членами таких комісій своїх обов'язків та налагодження механізму взаємодії з іншими органами влади та громадськістю.

Якщо взяти Україну, то найбільш актуальними проблемами, які спричинили створення тимчасових слідчих комісій, є недоцільне витрачання коштів з бюджетів, корупційні дії високопосадовців та порушення з боку правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування.

М.П. Рачинська говорить про недостатню правову основу діяльності тимчасових слідчих комісій і називає такі основні проблеми [164, с. 79], як:

нечіткість установлення компетенції тимчасових слідчих комісій, що полягає у невизначені переліку питань, які можуть ними розглядатися;

недосконалість засад формування тимчасових слідчих та спеціальних комісій [так, згідно з ч. 2. ст. 85 Регламенту Верховної Ради України

кількісний склад тимчасової спеціальної комісії формується з урахуванням принципу пропорційного представництва депутатських фракцій (депутатських груп)]. Тому, вважаємо за необхідне змінити порядок формування комісій, де склад комісій формуватиметься порівну із представників парламентської коаліції та тих фракцій, що не належать до складу коаліції;

низький рівень публічності в роботі тимчасових слідчих комісій. Тут слід погодитися з думкою автора щодо того, що питання розслідування, якими займаються комісії, мають суспільний інтерес, саме тому необхідно оприлюднювати протоколи, висновки та інші документи, які не є інформацією з обмеженим доступом.

Отже, виходячи з наведеного вище, необхідно звернути увагу на те, що прийняття закону «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» певним чином врегулювало деякі проблемні аспекти зазначених питань, у тому числі, у ст. ст. 12–13 цього закону вирішено питання щодо компетенції тимчасових слідчих та тимчасових спеціальних комісій, а ст. 4 регулює порядок утворення таких комісій; також зазначено, що є можливість надання доступу до інформації щодо діяльності комісій [144].

Але якщо проаналізувати роботу тимчасових слідчих та спеціальних комісій парламенту, то організація їхньої діяльності потребує подальшого удосконалення. Можна стверджувати, що ефективне виконання парламентського контролю є неможливим без постійно діючих комітетів та комісій, які є спеціалізованими суб'єктами та підрозділами парламенту. У багатьох ситуаціях, що покликані реалізовувати контрольну функцію парламенту, саме цих органів спрямовано на розгляд суспільно важливих справ. Перевага такої форми парламентського контролю загалом та в питаннях бюджету полягає в тому, що за допомогою постійно діючих комітетів і безпосередньо комітету з питань бюджету, за допомогою тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій є можливість

детально дослідити та проаналізувати розгляд справи, а також це можливість народних депутатів виконати свій обов'язок перед виборцями через долучення їх до парламентського процесу.

Ю.Д. Дерваль до недоліків роботи комітетів та комісій Верховної Ради України відносить можливість непрозорості розгляду питань і прийняття рішень (як правило, засідання парламентських комітетів/комісій проходять у закритому режимові), а також цілком ймовірну можливість впливу на ці структури з боку різних зацікавлених груп (загальновизнано, що парламентський лобізм є спрямованим передусім на парламентські комітети) [46, с. 224].

Погоджуємось з автором про безумовну важливість участі парламентських комітетів (комісій) у забезпеченні механізму парламентського контролю. Комітети (комісії) як постійно діючі та спеціалізовані підрозділи парламентів оптимально підходять для виконання наведеної функції. Проте комітети Верховної Ради України не спроможні повноцінно реалізувати наведену функцію, про що свідчать як певні прогалини в нормативному забезпеченні відповідної сфери суспільних відносин (зокрема, щодо відсутності правової норми з основою у вигляді контролю над внутрішньо організаційною діяльністю), так і поточна діяльність [46, с. 228].

Якщо розглянути практику зарубіжних країн то, наприклад, ірландський науковець М. Шейн, порівнюючи діяльність 31-ої парламентської демократії, зробив висновок, що у вищих законодавчих органах влади країн з парламентською формою правління позиції парламентських комітетів є не такими сильними, як у президентських системах. Слабка система комітетів є характерною також для парламентів з однопартійною більшістю, що формує уряд [42, с. 97].

Таким же прикладом є британський парламент, де головними структурними елементами є політичні партії. Парламентські комітети більшою мірою зайняті розглядом законопроектів, що ініціюються урядом.

Вони можуть схвалити зміни до урядового законопроекту лише в тому разі, якщо із цим погодиться відповідальний за нього міністр [136, с. 74].

На відміну від Великої Британії, у США приналежність до комітету для члена Конгресу США важить навіть більше, ніж членство в партії. Сила комітетів Конгресу США зумовлюється широкою сферою їх компетенції – від відстеження політики міністерств до істотних бюджетних повноважень і видатків уряду. Серед іншого, саме до їхньої компетенції належать питання розподілу бюджетних асигнувань на фінансування органів державної влади та різні федеральні програми. Тому для органів державної влади співпраця з профільними комітетами Конгресу часто є навіть важливішою, ніж з урядом США [42, с. 98].

Постійні комісії Народних Зборів Болгарії, згідно з п. 2 ст. 79 Конституції, взагалі наділені правом здійснювати контроль від імені усього парламенту [83, с. 9-11]. Широкими контрольними правами наділені й парламентські комісії у країнах Скандинавії, зокрема датський фолькетинг та норвезький стортинг [60, с. 282]. У Бундестазі ФРН, наприклад, передбачено можливість утворення «комітетів з розслідувань», покликаних аналізувати деякі проблемні рішення чи дії уряду (які згідно з п. 1 ст. 44 Основного закону Бундестагу має право створити, а за наполяганням четвертої частини його членів – зобов'язати створити). Причому, в ході слідчих дій вони мають право застосовувати приписи кримінально-процесуального закону (п. 2 ст. 44) і рішення таких комітетів не мають застосовуватися судами (п. 4 ст. 44) [83, с. 593].

Так, починаючи з 1996 р. у питанні публічних фінансів було створено тимчасові спеціальні комісії з урахуванням «тимчасових спеціальних слідчих комісій», що за статусом були більше схожими на слідчі. Із них: «По вивченню ситуації щодо стану грошово-кредитного та фондового ринків України, виконання державного бюджету, погашення заборгованості по оплаті праці та прирівняних до неї виплат і доплат, стипендій, пенсій та інших соціальних виплат» від 11.12.1997 р. [151]; «По вивченню законності

використання бюджетних коштів у місті Києві за період 1996–1998 років» від 29.06.1998 р. [152]; «Щодо визначення реальної бази бюджетних надходжень і витрат з енергоринку і нафтогазового комплексу України та можливості повернення боргів Державного комітету України по матеріальних резервах» від 15.12.1998 р. [153]; «Для з'ясування причин утворення заборгованості за кредитами, залученими державою або під державні гарантії» від 20.02.2003 р. [154]; «З питань вивчення причин вибіркового відшкодування податку на додану вартість, порушення посадовими особами Державної податкової адміністрації України та Державного казначейства України законодавства в сфері оподаткування» від 22.02.2007 р. [155]; «З питань з'ясування обставин використання бюджетних коштів керівництвом Державного комітету України з державного матеріального резерву» від 18.06.2010 р. [156]; «З питань розслідування фактів порушення законодавства України при здійсненні державних закупівель, неефективного використання державних коштів та зловживань службовим становищем з боку посадових осіб Міністерства охорони здоров'я України, інших державних підприємств, установ та організацій у сфері охорони здоров'я та фармацевтичної галузі» від 15.05.2013 р. [157]; «З питань перевірки використання коштів, перерахованих громадянами України на підтримку Збройних Сил України та інших військових формувань, та видатків Державного бюджету України, спрямованих на потреби Збройних Сил України та інших військових формувань» від 05.06.2014 р. [158]; «З питань розслідування обставин розкрадання державних коштів під час надання послуг зі збирання небезпечних відходів гексахлорбензолу в Калуському районі Івано-Франківської області у 2011–2014 роках» від 19.03.2015 р. [159]; також тимчасові спеціальні комісії з них в питаннях бюджету: «Для підготовки бюджетної резолюції» від 22.06.1998 р. [160]; «Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України для проведення розслідування відомостей щодо укладання Угоди між Міністерством фінансів України та Спеціальним комітетом кредиторів з реструктуризації зовнішнього боргу у 2015 році» від

20.12.2019 р.; «Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування оприлюднених у засобах масової інформації фактів можливих корупційних дій посадових осіб органів державної влади, які призвели до значних втрат дохідної частини Державного бюджету України» від 24.04.2020 р. Можна спостерігати, що останніми роками у створенні комісій ВРУ для розслідування та контролю за витрачанням бюджетних коштів була значна перерва, однак це не свідчить про раціональне використання коштів держави, а тільки говорить про те що необхідно посилити парламентський контроль за публічними фінансами як безпосередньо Верховній Раді України, так і комітетам та комісіям з питань бюджету.

Підводячи підсумки, можна стверджувати, що значною мірою знижувало високу ефективність здійснення парламентського контролю спеціальними суб'єктами відсутність законодавчого закріплення діяльності тимчасових слідчих комісій та тимчасових спеціальних комісій. І ось парламент у грудні 2019 р. прийняв ЗУ «Про тимчасові слідчі і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України», отже будемо розраховувати на підвищення ефективності і покращання парламентського контролю за публічними фінансами. Вважаємо, що із цією метою до чинного закону необхідно внести зміни та викласти ст. 1 п. 1 у такій редакції: «Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України – колегіальний тимчасовий орган Верховної Ради України, що утворюється з числа народних депутатів України, завданням якого є здійснення парламентського контролю, в тому числі і за публічними фінансами, шляхом проведення розслідування з питань, що становлять публічний інтерес».

Враховуючи, що для вказаних органів важливим способом отримання інформації є запити на надання необхідних для розслідування документів і матеріалів, перевірка обставин подій, проведення експертиз тощо, ефективність роботи тільки погіршується без законодавчого підґрунтя вчинення тих чи інших контрольних дій. Вважаємо, було би правильним закріпити можливість звернення з пропозиціями парламентськими комісіями

до Президента України чи інших органів влади про притягнення до відповідальності за вчинення тих чи інших порушень бюджетного законодавства.

Варто зазначити, що на спроби прийняти Закон України «Про тимчасові спеціальні та слідчі комісії Верховної Ради України» Президент Л.Д. Кучма накладав вето 5 разів. Однак у січні 2009 р. Верховна Рада України, подолавши вето Президента В.А. Ющенка прийняла Закон України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України». (№ 890- VI), цей закон набрав чинності 21 березня 2009 р. після підписання Головою Верховної Ради України і набув чинності після його опублікування. Однак рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» від 10 вересня 2009 р. № 20-рп/2009 визнано таким, що не відповідає Конституції України (254к/96-ВР) (є неконституційним) [165]. І наступна спроба, яка виявилась успішною, закон було прийнято Верховною Радою України 19 грудня 2019 р. і набрав він чинності 16 січня 2020 р. [161].

Так, основою для законодавчого регулювання питання діяльності зазначених органів залишаються Закон України «Про Регламент Верховної Ради України», Закон України «Про комітети Верховної Ради України» і вже прийнятий Закон України «Про тимчасові слідчі і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України». І, як неодноразово зазначалося основною проблемою порушень у питаннях бюджету вважаємо відсутність нормативного закріплення в єдиному законодавчому акті питань, які врегулювали б діяльність спеціалізованих суб'єктів парламентського контролю за публічними фінансами. Це значною мірою розширить та чітко окреслить межі повноважень суб'єктів парламентського контролю за публічними фінансами і призведе до попередження вчинення тих чи інших

порушень бюджетного законодавства у майбутньому. Прийняття закону – це один із перших кроків на шляху усунення корупції та встановлення ефективного парламентського контролю за публічними фінансами в Україні.

3.3. Рахункова палата як суб'єкт парламентського контролю у сфері дотримання бюджетного законодавства

Рахункова палата від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням (ст. 1, п. 1 Закону «Про Рахункову палату»), підзвітна Верховній Раді та регулярно її інформує про результати своєї роботи (ст. 1, п. 2). Діяльність Рахункової палати спрямовано на здійснення ефективного парламентського контролю у фінансово-економічній сфері, неупередженого аналізу процесу збирання коштів до Державного бюджету і проведення витрат відповідно до цілей, визначених Законом «Про Державний бюджет». Згідно з Законом України «Про Рахункову палату» це державний колегіальний орган, який є юридичною особою, має печатку із своїм найменуванням і зображенням Державного Герба України [142].

Дослідженням питання Рахункової палати як суб'єкта парламентського контролю у сфері дотримання бюджетного законодавства займалось чимало науковців, зокрема: С.В. Болдирєв, Л.Р. Біла-Тіунова, Л.К. Воронова, О.Ю. Грачова, І.К. Залюбовська, Л.М. Касьяненко, С.В. Ківалов, О.С. Койчева, І.Є. Криницький, М.П. Кучерявенко, Т.А. Латковська, О.А. Лукашев, А.О. Монаєнко, О.А. Музики-Стефанчук, А.С. Нестеренко, С.О. Ніщिमна, О.П. Орлюк, О.О. Овсяннікова, Н.Ю. Пришва, Ю.А. Ровінський, Л.А. Савченко, О.В. Солдатенко, Ю.М. Тодика, Ю.С. Шемшученко та ін. Тож, Рахункова палата була предметом дослідження науковців у галузі конституційного, адміністративного, фінансового права, в працях яких зазначено, що правовий статус Рахункової палати не може бути оцінений як цілісний і концептуально розроблений.

На теперішній час Україна знаходиться у найбільш складних умовах за всю свою історію розвитку [128, с. 124]. За сучасних соціально-політичних умов зовнішній незалежний контроль має стати основою керованості політико-владних інституцій і збалансованості, у тому числі бюджетного процесу. А для цього Рахункова палата України має набути статусу вищого органу фінансового контролю й надавати професійні незалежні рекомендації щодо ефективного управління публічними фінансами, що дозволить парламенту, громадськості та кожному платникові податків бути поінформованим стосовно витрачання публічних коштів урядом та місцевою виконавчою владою [194, с. 145].

С.П. Паньків наголошує, що слід припинити дискусію, який орган повинен бути вищим органом фінансового контролю в Україні: зазначаючи, що цим органом має бути Міністерство фінансів України або Рахункова палата. Рахункова палата є незалежним органом фінансового контролю, який відповідно до Закону України «Про Рахункову палату» підзвітний Верховній Раді України, тому саме Рахунковій палаті необхідно надати статусу вищого органу фінансового контролю [134, с. 234]. Доволі часто нині говорять про те, що Рахункова палата є вищим органом фінансового контролю, але, на жаль, такого статусу не закріплено ні в Конституції (ст. 98), ні в Законі України «Про Рахункову палату». При цьому ми нібито це розуміємо, і навіть у міжнародних документах про це зазначено, однак в українському законодавстві це не відображено.

Так, з 1998 р. Рахункова палата є членом Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), а з 1999 р. – членом Європейської організації вищих органів фінансового контролю (EUROSAI). Таким чином, ще з 1998 р. Рахункову палату визнано міжнародною спільнотою, як ВОФК в Україні та співпрацює у цьому напрямку. Основний міжнародний акт у сфері державного фінансового контролю – Лімська декларація керівних принципів аудиту державних фінансів у ст. 3 визначає поділ органів фінансового контролю на зовнішні та внутрішні [102].

Досліджуючи правовий статус Рахункової палати, Л.А. Савченко зазначає, що її вступ до INTOSAI мав би стати поштовхом до удосконалення законодавства щодо організації і діяльності палати, та враховуючи зарубіжний досвід вчена вважає, що Рахункова палата має набути статусу вищого органу фінансового контролю в Україні [170, с. 290].

С.К. Базика у дисертаційному дослідженні виокремлює три етапи в історії становлення Рахункової палати:

1-й етап (1991–1996 рр.): етап попереднього формування та закріплення інституціональних засад Рахункової палати як ВОА держави;

2-й етап (1996–2015 рр.): етап становлення та розвитку згідно з Законом України «Про Рахункову палату» (від 11.07.1996 р. № 315/96-ВР) містить такі підетапи розвитку, пов'язані зі змінами, які вносилися до ст. 98 Конституції, що визначає статус Рахункової палати як конституційного органу з особливою юрисдикцією: а) 1996–2004 рр. – розвиток зі звуженими контрольними повноваженнями: «Контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата» (редакція від 28.06.1996 р. № 315/96-ВР); б) 2004–2010 рр. – розвиток із розширеними контрольними повноваженнями: «Контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата» (від 08.12.2004 р. за № 2222- IV); в) 2010–2013 рр. – розвиток зі звуженими контрольними повноваженнями: «Контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені ВРУ здійснює Рахункова палата» (від 30.09.2010 р. № 20-рп/2010); г) 2013–2015 рр. розвиток із повторно розширеними контрольними повноваженнями: «Контроль від імені ВРУ за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата. Організація, повноваження і порядок діяльності Рахункової палати визначаються законом». (від 19.09.2013 р. № 586-VII);

3-й етап (2015 р. – до ц.ч.): етап сучасного розвитку та модернізації згідно з новим ЗУ «Про Рахункову палату» (від 02.07.2015 р. № 576-VIII) та

вимог INTOSAI. Враховує, що здійснення контролю та аудиту БОА за доходною та видатковою частинами державного бюджету є вимогою основоположних міжнародних документів у сфері аудиту публічних фінансів [9, с. 109-110].

Рахункова палата здійснює свою діяльність, дотримуючись принципів законності, незалежності, об'єктивності, безсторонності, гласності та неупередженості. Рахункова палата у своїй діяльності застосовує основні принципи діяльності Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), Європейської організації вищих органів фінансового контролю (EUROSAI) та Міжнародні стандарти вищих органів фінансового контролю (ISSAI) в частині, що не суперечить Конституції та законам України [142]. На основі Лімської декларації, з метою захисту незалежності БОФК було розроблено «вищу хартію» незалежного зовнішнього державного контролю, офіційна назва якої – Мексиканська декларація незалежності, якої було затверджено на XIX Конгресі INTOSAI 2007 р. в Мехіко [112].

Основними завданнями цієї декларації є визнання БОФК незалежними від інших органів, незважаючи на те, що в деяких нормативних актах можуть бути не закріпленими ці принципи і положення. Мексиканська декларація проголошує вісім принципів незалежності БОФК.

Так, П.П. Латковський звертає увагу на те, що, враховуючи значення Рахункової палати України як постійно діючого органу контролю та зазначаючи 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 є незалежним від організацій, які перевіряє, і захищений від стороннього впливу [98, с. 60], що і проголошує Мексиканська декларація.

Крім того, Ю.Б. Слободяник також говорить про незалежність Рахункової палати, вказуючи на те, що чинне законодавство передбачає забезпечення незалежності Рахункової палати у сфері контролю. Питання

планування й організації її роботи, методології контрольно-ревізійної діяльності, підготовки висновків за матеріалами перевірок, ревізій, обслідувань та експертиз, а також підготовки звітів та інформаційних повідомлень, зокрема аудиту ефективності, аудиту відповідності, фінансового аудиту і належать до компетенції Колегії Рахункової палати. Отже, за процедурою організації діяльності незалежність також дотримана, хоч і потрібне розширення мандату Рахункової палати [179, с. 117].

Говорячи про незалежність Рахункової палати та визнання її міжнародними організаціями можна стверджувати, що Рахункова палата є окремим і вищим органом фінансового контролю в Україні. І, звичайно, повний контроль системи публічних фінансів, а це і державні фінанси, і, відповідно, місцеві фінанси, повинна здійснювати Рахункова палата. З іншого боку, у країні, крім Рахункової палати, існують і такі органи, як Державна фіскальна служба та Державна аудиторська служба, але їх повноваження певною мірою співпадають. Стаття 98 Конституції України закріплює, що контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до державного бюджету України та їх використанням здійснює Рахункова палата [82]. Отже, виходячи з норм чинного законодавства, вважаємо, що доцільним буде розглядати Рахункову палату як суб'єкт парламентського контролю у сфері дотримання бюджетного законодавства.

Досліджуючи проблеми правового статусу Рахункової палати у процесі взаємодії з парламентом України, ряд науковців зазначають, що Рахункова палата здійснює контроль за використанням коштів бюджету саме від імені парламенту, по суті означає парламентську природу такого контролю. Згадуваний контроль є парламентським прямо за змістом і знову ж таки парламентським, але опосередковано, за формою. Така опосередкованість зумовлена тим, що його безпосередньо здійснює не парламент, а спеціальний орган – Рахункова палата [11, с. 75].

Згідно зі ст. 17 Закону України «Про Рахункову палату», Рахункова палата складається з тринадцяти членів. Разом із тим, членами Рахункової

палати є Голова, його заступник та інші члени Рахункової палати. Для забезпечення виконання покладених на Рахункову палату повноважень діє апарат Рахункової палати, що складається з департаментів, територіальних та інших структурних підрозділів (включаючи патронатні служби членів Рахункової палати). Структура, штатний розпис апарату Рахункової палати затверджуються Рахунковою палатою в межах бюджетних призначень на забезпечення діяльності Рахункової палати. Гранична чисельність апарату Рахункової палати затверджується Верховною Радою України за поданням Рахункової палати в межах бюджетних призначень на забезпечення її діяльності [142].

Рахункова палата – орган із конституційним статусом, якому властиві усі риси державних органів. Якщо говорити про повноваження, то тут переважно вважається, що це сукупність елементів, з яких складається той чи інший орган. Повноваження Рахункової палати можна визначити як закріплені за палатою права й обов'язки (у т.ч. обов'язки нести відповідальність за наслідки виконання повноважень – так звані юрисдикційні обов'язки).

Професор Б.М. Лазарєв визначає повноваження як комплекс конкретних прав і обов'язків, що надаються для реалізації покладених на орган функцій. Поняття «повноваження» близькі за змістом до поняття «компетенція». Водночас вони різняться насамперед за повнотою елементів, що є складовими того чи іншого явища [34, с. 26-27].

Ю.С. Шемшученко визначає повноваження як «сукупність прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними в установленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій. Обсяг повноважень конкретних державних органів та їх посадових осіб залежить від їх місця в ієрархічній структурі відповідних органів. За своїм характером повноваження державних органів розрізняються залежно від того, до якої гілки влади належить той чи інший орган. Основними формами реалізації повноважень державними

органами є прийняття ними нормативно-правових актів, а посадовими особами – здійснення організаційно-розпорядчих дій [20].

Як уже зазначалося раніше, Рахункову палату було створено і функціонує вона з метою здійснення контролю від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням. Згідно з Лімською декларацією, компетенція палати закріплена в Конституції України і поширюється на всі відносини, які стосуються коштів Державного бюджету, незалежно від того, відображені вони в національному бюджеті чи ні. Закон України «Про Рахункову палату» більш детально наводить перелік об'єктів та правовідносин, які підпадають під компетенцію досліджуваного органу.

Відповідно до ст. 37 Закону України «Про Рахункову палату», Рахункова палата взаємодіє з Верховною Радою України та її органами у порядку, визначеному законом, Регламентом Верховної Ради України та іншими законами, що передбачає, зокрема:

- призначення і звільнення Верховною Радою України Голови та інших членів Рахункової палати;

- інформування Верховної Ради України та її органів про результати здійснення Рахунковою палатою заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту);

- подання і представлення Верховній Раді України щорічного звіту про результати діяльності Рахункової палати;

- заслуховування Верховною Радою України та її органами доповідей та інформацій (повідомлень) членів Рахункової палати щодо здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту);

- надання Рахунковою палатою в межах компетенції консультацій Верховній Раді України;

- участь народних депутатів України у засіданнях Рахункової палати;

- участь членів Рахункової палати в засіданнях Верховної Ради України та її органів [146].

Рахункова палата України здійснює контроль за виконанням Державного бюджету України в межах та обсягах, визначених Конституцією України та Законом України «Про Рахункову Палату». Здійснює фінансовий аудит та аудит ефективності щодо: надходжень до державного бюджету податків, зборів, обов'язкових платежів та інших доходів, враховуючи адміністрування контрольними органами таких надходжень; проведення витрат державного бюджету, враховуючи використання бюджетних коштів на забезпечення діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Вищої ради правосуддя, Офісу Генерального прокурора та інших органів, безпосередньо визначених Конституцією України; використання коштів державного бюджету, наданих місцевим бюджетам та фондам загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування; здійснення таємних видатків державного бюджету; управління об'єктами державної власності, що мають фінансові наслідки для державного бюджету; надання кредитів з державного бюджету та повернення таких коштів до державного бюджету; операцій щодо державних внутрішніх та зовнішніх запозичень, державних гарантій, обслуговування і погашення державного та гарантованого державою боргу; використання кредитів (позик), залучених державою до спеціального фонду державного бюджету від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій, виконання міжнародних договорів України, що призводить до фінансових наслідків для державного бюджету; здійснення закупівель за рахунок коштів державного бюджету; виконання державних цільових програм, інвестиційних проєктів, державного замовлення, надання державної допомоги суб'єктам господарювання за рахунок коштів державного бюджету; управління коштами державного бюджету центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів; стану внутрішнього контролю розпорядників коштів

державного бюджету; інших операцій, пов'язаних із надходженням коштів до державного бюджету та їх використанням; надходжень, закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів або їх частки та використання коштів місцевих бюджетів у частині видатків, які визначаються функціями держави і передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню; проводить експертизу поданого до Верховної Ради України проекту закону про Державний бюджет України (враховуючи матеріали, що додаються до цього проекту закону) та готує відповідні висновки; аналізує виконання Державного бюджету України та готує відповідні висновки, а також пропозиції щодо усунення виявлених відхилень і порушень; аналізує ефективність використання суб'єктами господарювання пільг із сплати до державного бюджету податків, зборів, обов'язкових платежів, доцільність функціонування пільгових режимів оподаткування та їх вплив на загальний стан надходжень державного бюджету; здійснює попередній аналіз, до розгляду на засіданнях комітетів Верховної Ради України та на пленарних засіданнях Верховної Ради України, звіту Антимонопольного комітету України та звіту Фонду державного майна України в частині, що впливає на виконання державного бюджету [142].

Рахункова палата здійснює також контроль за проектом закону про Державний бюджет та всі питання, які стосуються цього закону, тобто його виконання, та готує висновки та річний звіт про виконання закону про державний бюджет. Рахункова палата за підсумками кожного кварталу подає Верховній Раді України висновки щодо стану виконання закону про Державний бюджет України, а також пропозиції щодо усунення порушень, виявлених у звітному бюджетному періоді [14].

Отже, у порівнянні з іншими суб'єктами парламентського контролю, законодавство наділяє Рахункову палату широким спектром повноважень у сфері дотримання бюджетного законодавства. Якщо контроль з боку комітетів та комісій здебільшого покладено на дотримання Державного бюджету, то в питаннях здійснення контролю за дотриманням місцевих

бюджетів деякі контрольні повноваження покладено саме на Рахункову палату. Досвід багатьох демократичних країн свідчить, що обсяг повноважень вищого органу фінансового контролю чітко відображає внутрішній суверенітет держави, відображає позицію парламенту щодо контролю публічних фінансів. Парламент повинен працювати, у першу чергу для того, щоб забезпечити ефективний та справедливий розподіл публічних фінансів, щоб збалансувати доходи та витрати Державного бюджету. На теперішній час особливої уваги потребує не тільки Державний бюджет, але й місцеві бюджети, які в контексті бюджетної децентралізації отримали значні фінансові ресурси. Не завжди органи місцевого самоврядування можуть ефективно управляти цими коштами. І, мабуть доречним було би питання контролю Рахункової палати місцевих бюджетів не тільки в аспекті трансфертів між Державними та місцевими бюджетами, але й в аспектах надання допомоги щодо ефективного управління коштами місцевих бюджетів. Найбільш незахищеними з точки зору інтересу є інтереси територіальних громад у частині використання їх коштів, тож доцільним є розширення функції Рахункової палати у плані контролю й аудиту за місцевими фінансами.

У Законі України «Про Рахункову палату» у ст. 4 зазначено, що «державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) забезпечується Рахунковою палатою шляхом здійснення фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів».

О.С. Койчева зазначає, що аудит не є тотожним з державним зовнішнім фінансовим контролем, є набагато вужчим за нього, в результаті виявлення порушень під час контролю, винні підлягають притягненню до відповідальності, чого не можна сказати про аудит. Аудит має більш консультативний характер, тоді як контроль перевіряє на предмет дотримання фінансової дисципліни, порушення якої передбачає негативні наслідки [79, с. 116].

Відповідно до ч. 3 ст. 4 зазначеного Закону України «Про Рахункову палату», фінансовий аудит полягає у перевірці, аналізі та оцінці правильності ведення, повноти обліку і достовірності звітності щодо надходжень і витрат бюджету, встановлення фактичного стану справ щодо цільового використання бюджетних коштів, дотримання законодавства при здійсненні операцій з бюджетними коштами.

У процесі розвитку та запровадження аудиту ефективності в діяльності Рахункової палати можуть змінюватися підходи та методи його здійснення, різний ступінь уваги може приділятися оцінці економічності використання ресурсів у державному секторі, або питанням досягнення запланованих результатів, об'єктами перевірок можуть бути різні міністерства, або діяльність тих міністрів і державних організацій, що виконують конкретні завдання. При застосуванні аудиту ефективності необхідно застосовувати зарубіжний досвід, однак, з урахуванням особливостей національного законодавства та історичних традицій. З метою покращання якості аудиту ефективності цікавою є пропозиція впровадження «бібліотеки кращої практики» – еталона в частині критеріїв і показників, що характеризують ефективність використання бюджетних коштів, у тому числі за різними напрямками витрат [203, с. 61].

Досліджуючи аудит ефективності у державному фінансовому контролі зарубіжних країн, І.Ю. Чумакова зазначає, що продуктивність характеризується співвідношенням між продуктом (товаром, послугою) і ресурсами, використаними для їхнього виробництва, результативність – рівнем виконання організацією намічених цілей у вигляді співвідношення між запланованими і фактичними результатами її діяльності, а під економічністю розуміють мінімізацію витрат на здійснення діяльності організації з урахуванням відповідної якості такої діяльності [203, с. 143].

Аудит ефективності – це нова філософія державного аудиту, яка на перше місце ставить параметри якості, переносить увагу перевіряючих з мови цифр на сутність питань, що перевіряються. Особливість аудиту

ефективності полягає в тому, що він дозволяє встановити взаємозв'язок між діями органів влади та результатами цих дій, визначити проблемні точки й надати конкретні рекомендації з виправлення ситуації [175, с. 14]. У багатьох зарубіжних країнах аудит ефективності здійснюється за допомогою методу оцінки ефективності використання видатків державного бюджету, орієнтованих на результат. При цьому необхідно розмежовувати прямі результати діяльності (об'єм наданих державою послуг або виконання робіт) і кінцеві соціальні результати (зниження рівня злочинності) [169].

В.І. Невідомий у ході дослідження діяльності Рахункової палати запропонував виокремити третій вид аудиту – «аудит адміністративної діяльності, під яким розуміється форма контролю, яка є сукупністю статистичних, ревізійних та аналітичних дій, спрямованих на визначення рівня ефективності державних вкладів у процесі реалізації запланованих цілей» [118, с. 14].

Для Рахункової палати характерною є така форма контролю як «ревізія». Так, О.С. Койчева вважає, що ревізія – це форма наступного фінансового контролю, що є системою обов'язкових контрольних дій згідно із заздалегідь затвердженою програмою, у вигляді документальної та фактичної перевірки дотримання підприємством, установою чи організацією законодавства з фінансових питань, законності, доцільності й ефективності здійснених господарських і фінансових операцій, достовірності та правильності обліку та звітності. Ревізія є зовнішнім вираженням сукупності певних методів, спрямованих на досягнення поставленої мети [79, с. 124].

Значне місце в діяльності Рахункової палати посідає експертиза. Експертиза походить від латинського «expertus», що означає «досвідчений», «обізнаний» – метод фінансового контролю, що передбачає дослідження нормативно-правових актів, інших документів, певних питань, явищ з метою надання оцінки та підготовки рекомендацій, відповідного висновку [170, с. 197]. Так, у Законі України «Про Рахункову палату» вказується, що Рахункова палата проводить експертизу щодо поданого проекту закону Про

Державний бюджет України. У ст. 12 Лімської декларації також зазначається, що Рахункова палата може надавати експертно-аналітичні висновки.

Останнім часом на практиці дедалі більш широкого застосування знаходить моніторинг – від латинського «monitoring», що означає спостереження – це постійне ознайомлення із загальним станом підконтрольного суб'єкта чи окремими напрямками його діяльності. Деякі автори зазначають, що моніторинг є різновидом контролю, пасивною його формою [22, с. 433], тобто вони класифікують його як вид і як форму.

С.В. Ківалов зазначає, що наявність одних лише повноважень, не підкріплених дієвими мірами примусу і правової відповідальності службовців, інших представників державної влади та органів місцевого самоврядування, не має належного ефекту [69, с. 88].

Дослідники вважають, що для підвищення результативності діяльності Рахункової палати, необхідно певною мірою вирішити проблему реагування з боку керівництва об'єктів перевірок на її офіційні документи, стосовно виправлення недоліків, своєчасного вжиття необхідних заходів щодо їх усунення й недопущення у майбутньому [134, с. 234].

Неможливо не погодитися з І.В. Басанцовим, що допущення високої кількості фінансових порушень в державному секторі пов'язані не лише з низькою фінансовою дисципліною та зловживаннями, але й з багатьма недоліками організаційної та функціональної складових державного фінансового контролю. Причиною є недосконалість структури, нормативно-законодавчої бази, відсутність жорсткої системи відповідальності (щодо порушників), а також прямою функціональною залежністю органів контролю від державних високопосадовців [8, с. 164].

С.В. Качула у своєму дослідженні зазначає, що у 2014–2017 рр. Рахунковою палатою України виявлено чимало порушень бюджетного законодавства та неефективного використання бюджетних коштів, порушень та недоліків адміністрування доходів державного бюджету [67, с. 646]. Згідно з даними Рахункової палати України найбільш характерними за кількістю

виявлених випадків незаконного, зокрема нецільового, використання коштів були використання бюджетних коштів без належних нормативно-правових підстав; планування з порушенням чинного законодавства та за відсутності правових підстав; використання коштів державного бюджету з порушенням чинного законодавства; порушення, пов'язані з неналежним веденням бухгалтерського обліку, та порушення під час здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти. Найбільш характерними за кількістю виявлених випадків неефективного використання бюджетних коштів були випадки щодо неефективного використання коштів внаслідок необґрунтованих управлінських рішень, через недоліки у плануванні, на придбання обладнання, а також недосконалість законодавства, що дає можливість господарюючим суб'єктам застосовувати схеми мінімізації платежів до бюджету; неналежний контроль органів Державної фіскальної служби; недоплати до бюджету за результатами фінансово-господарської діяльності.

У лютому 2017 р. на засіданні Уряду схвалено Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 рр. У ній зазначено, що висока якість зовнішнього аудиту є істотною передумовою забезпечення підзвітності і прозорості під час використання бюджетних коштів. Перед Рахунковою палатою України поставлено такі завдання: розробка стратегічного плану розвитку, посилення спроможності Рахункової палати щодо здійснення контролю відповідно до міжнародних стандартів INTOSAI та ISSAI, посилення консультативної ролі Рахункової палати стосовно Верховної Ради України [162]. В.І. Невідомий зазначає, що Рахункова палата як вища аудиторська інституція має діяти з метою надання професійних, незалежних рекомендацій щодо управління та використання усіх державних ресурсів. Внеском у нову правову реальність, яка нині перебуває у процесі самоорганізації, буде відповідальність за управлінські рішення, прозорість грошових потоків і активів та розвиток економіки й суспільства [117, с. 34]. Автор зазначає також, що парламент щорічно

повинен отримувати незалежний аудиторський висновок щодо консолідованої фінансової звітності про виконання зведеного бюджету за бюджетний рік, а Кабінет Міністрів або Міністерство фінансів України – аудиторські висновки щодо річної фінансової і бюджетної звітності кожного головного розпорядника бюджетних коштів та органів місцевого самоврядування (насамперед обласного рівня). Аудити ефективності й відповідності мають проводитися згідно з прийнятими стандартами, основою яких є ISSAI. А це стандарти, прийняті INTOSAI, членом якої з 1998 р. є Рахункова палата. Гарантії постійного контролю якості аудиту має забезпечувати відповідний стандарт системи управління якістю аудиту, що також є вимогою стандартів INTOSAI. За таких умов суспільство зможе отримати конкретні соціально-економічні результати аудиторської діяльності у вигляді поліпшення роботи аудитованих інституцій та позитивні зміни після виконання наданих на регулярній основі аудиторських рекомендацій. Взаємовідносини державних аудиторів з об'єктами аудиту набудуть партнерського характеру.

Досліджуючи питання Рахункової палати, вважаємо за доцільне звернути увагу на зарубіжний досвід ВОФК. Так, Вища контрольна палата Польщі є головним незалежним державним контрольним фінансовим органом, якого утворено Сеймом. Палата постійно інформує Сейм про результати найважливіших ревізій, подаючи інформацію про виконання державного бюджету та діяльність органів державного управління, а також річні звіти про власну контрольну діяльність [91, с. 84]

Відповідно до Конституції Французької Республіки 1958 року Рахункова палата сприяє парламенту та уряду контролювати належне виконання фінансових законів, а також законів, що стосуються фінансування і соціального забезпечення суспільства. Однак, Рахункова палата у Франції є незалежною від парламенту та уряду, що відповідає вимогам Лімської декларації [40, с. 101].

Ревізійним органом Німеччини є Федеральна контрольна палата, заснована відповідно до Конституції ФРН. Її члени користуються судовою незалежністю. Конституція визначає, що ця Палата перевіряє звітність федерального уряду в частині фінансових операцій, а також їхню економічність і правильність. Іншим конституційним обов'язком Палати є складання щорічних звітів для законодавчого органу влади, які допомагають йому у вирішенні питання про прийнятність бюджету урядом. Державна ревізійна служба в Угорщині – є незалежною установою, підпорядкованою парламентам. Її було створено 30 жовтня 1989 р. Парламент здійснює певний контроль за діяльністю Державної ревізійної служби, призначаючи керівника служби та його заступників, затверджуючи річний бюджет та процес подання клопотань про проведення певних ревізій. В усіх інших аспектах вона діє як незалежна організація із загальнодержавними ревізійними повноваженнями і не перебуває під безпосереднім парламентським контролем [90, с. 146]. Як видно, Рахункова палата як орган контролю діє фактично в усіх розвинених країнах.

Окрім того, в зарубіжних країнах досить поширеним є застосування каральних заходів щодо суб'єктів вчинення порушення в межах бюджетного законодавства. І ми вважаємо за доцільне перейняти таку практику і для України, застосування фінансових санкцій з метою зменшення таких порушень у майбутньому. Так, Вища контрольна служба Чехії може накласти штраф у розмірі 5000 крон на фізичну особу, яка навмисно перешкоджає здійсненню суб'єктом, що перевіряє, його функцій. У той же час, якщо обов'язки не виконуються особою в рамках наданого строку, то може бути накладено грошовий штраф повторно. На осіб, які заважають будь-яким чином посадовим особам Рахункової палати Франції проводити перевірки в рамках повноважень, що їм надані Законом, накладається штраф. У Польщі, до осіб, які ухиляються від контролю або перешкоджають його здійсненню, у тому числі шляхом неперед'явлення необхідних для контролю документів або подання свідомо неправдивої інформації про виконання висновків за

результатами контролю, може бути застосовано покарання у вигляді арешту, обмеження громадських прав і свобод або штрафу. Крім цього, передбачено накладення санкцій, зокрема штрафу не лише на особу, яка перешкоджає проводити перевірку, але й на особу, яка викликана як свідок і не з'явилася без поважних причин [173, с. 70-71].

Отже, підсумовуючи зазначене вище, можна дійти висновку, що Рахункова палата відіграє важливу роль для держави, раціональний розподіл та використання коштів з бюджету, запорука економічної стабільності у країні. Здійснені її працівниками перевірки, контрольні заходи, експертно-аналітичні оцінки в рамках, визначених для неї функцій, виявили, що в сучасних умовах політичного й економічного розвитку держави незаконне, нецільове, неефективне використання коштів є масовим явищем, яке породжує велику кількість інших недоліків, руйнує правове поле держави, сприяє зростанню політичного й соціального напруження у суспільстві.

Результативність управління бюджетним процесом України залежить від ефективного та своєчасного виконання своїх функцій відповідними органами державної влади, у тому числі і Рахункової палати, як одного з основних контролюючих органів держави. Отже, можна стверджувати, що для ефективної роботи цього органу необхідно внести ряд коректив до закону про Рахункову палату та більш детально окреслити коло контрольних повноважень цього органу.

Так, аналізуючи прийнятий у 2015 р. новий закон «Про Рахункову палату», можна дійти висновку, що вона розпочала позиціонуватись як вищий орган фінансового контролю (аудиту), що створюється Верховною Радою України, підпорядковується їй і підзвітний їй. У новому законі за Рахунковою палатою закріплюється також незалежність з боку інших органів державної влади, про що свідчать п. 2. та п. 3 ст. 3 Закону. Окрім того, введено процедуру конкурсного відбору кандидатів на посади членів Рахункової палати, а це може стати причиною для посилення довіри з боку суспільства. Ще з позитивних новел у законі можна вважати, що Рахункова

палата набуває більш публічного характеру, стає більш відкритою, що має прояв через розміщення на офіційному веб-сайті звітів про результати зовнішнього аудиту Рахункової палати та загалом звітів про діяльність органу.

Однак, незважаючи на всі позитивні зміни, все ж таки в законодавстві існують і певні недоліки та прогалини. Наприклад, ані в законі, ані в Конституції не прописано правове положення Рахункової палати, недостатньо розширено повноваження Рахункової палати щодо місцевих бюджетів, хоча варто зазначити, що п. 2. ст. 7 Закону передбачає здійснення контролю щодо використання коштів державного бюджету наданого місцевим бюджетам та фондам загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування. Знову ж таки у Бюджетному кодексі діють обмеження, які стосуються тільки частини трансфертів, що надаються з Державного бюджету. Але, вважаємо, що одним з основних недоліків є законодавчо не закріплені способи і заходи реагування на виявлені правопорушення у ході проведення контролю (аудиту) Рахунковою палатою, тобто недостатньо тільки виявляти вчинені правопорушення і звітувати про них, необхідно надати можливість застосовувати заходи реагування, оскільки це є в інших зарубіжних країнах, про що згадувалося раніше.

Значну проблему, подолання якої дозволить підвищити рівень парламентського контролю за публічними фінансами в Україні, становить невідповідальність посадовців держави за порушення у використанні державних коштів і майна. Рахункова палата постійно виявляє численні факти порушення чинного законодавства України, передусім Бюджетного кодексу України, при виданні Кабінетом Міністрів України, іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування нормативно-правових актів. Нерідко ці акти суперечать чинному законодавству з питань бюджету та фінансів України, змінюють бюджетні видатки. Отже, Рахункова палата, як суб'єкт парламентського контролю за публічними фінансами в Україні, повинна мати особливий статус.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 3

При дослідженні суб'єктів здійснення парламентського контролю за публічними фінансами було проаналізовано контрольні повноваження Верховної Ради України як безпосереднього суб'єкта контролю за публічними фінансами, досліджено спеціалізовані суб'єкти парламентського контролю за публічними фінансами, Рахункову палату як суб'єкта парламентського контролю у сфері дотримання бюджетного законодавства та досягнуто таких висновків:

1. Досліджено Верховну Раду України, як безпосереднього суб'єкта здійснення парламентського контролю за публічними фінансами та єдиного законодавчого та вищого представницького органу державної влади, наділеного правом на здійснення контрольної функції, від належної організації якої залежить не тільки ефективність роботи парламенту, але й фінансове забезпечення країни.

2. Аналіз українського законодавства, у тому числі у питанні здійснення парламентського контролю за публічними фінансами, дає підстави стверджувати, що реалізація здійснення контрольних повноважень Верховною Радою України на сучасному етапові потребує подальшого розвитку та удосконалення, тоді як дослідження інших функцій парламенту, у тому числі законодавчої функції, достатньо широко здійснено як на науковому, так і на законодавчому рівні, тому, якщо врахувати, що контрольна функція парламенту є не менш значною та важливою, можна стверджувати, що це питання недостатньою мірою досліджено як на науковому, так і на законодавчому рівні.

3. Встановлено, що повноцінність реалізації Верховною Радою України повноважень у сфері контролю за публічними фінансами демонструють можливість впливу парламенту на суспільні процеси в країні та показують, наскільки ефективним та дієвим є інститут органів державної влади в Україні. Ефективний парламентський контроль має змогу

проявлятися через результати здійснення контрольних повноважень Верховної Ради України. Питання управління централізованими і децентралізованими фондами коштів вимагає посиленого контролю з боку парламенту. Використання публічних фінансів потребує удосконалення та чітко окреслених завдань та повноважень парламентського контролю. Оскільки український парламент є не тільки єдиним органом законодавчої влади, але й представницьким органом, який є органом влади всього українського народу, то парламент повинен моніторити всі публічні фінанси. Тож для покращання та посилення контролю за рухом публічних коштів у країні, а також контролю за діяльністю інших органів державної влади, першочерговим завданням має стати унормування на рівні закону відносин у сфері публічних фінансів.

4. Розкрито питання комітетів та комісій Верховної Ради України, як спеціалізованих суб'єктів парламентського контролю і можна стверджувати, що фактично до цього часу питання комітетів та комісій у цьому контексті науковцями не досліджувалося. Прийняття закону «Про парламентський контроль за публічними фінансами» надасть змогу чітко розмежувати контрольні повноваження щодо всіх суб'єктів контролю та чітко окреслити коло об'єктів, на яке поширюється процесуальна юрисдикція Верховної Ради України. Зазначено, що комітети не можуть вважатися самостійними суб'єктами парламентського контролю, тому що вони беруть участь у здійсненні парламентського контролю на стадіях підготовки та розгляду питань та здійснюють взаємодію з іншими органами парламентського контролю, наприклад, комітет з питань бюджету контактує з Рахунковою палатою.

5. Встановлено, що законодавчі та наукові підходи обумовлюють необхідність ретельного аналізу правової бази здійснення комітетами Верховної Ради України контрольних повноважень. Особливу увагу слід приділити питанню контролю за дотриманням бюджетного процесу та витрачанням державних коштів. Парламентський контроль в Україні на

даному етапову має ряд недоліків. На теперішній час суб'єкти парламентського контролю потребують розширення своїх повноважень, контрольні органи парламенту не обіймають усього обсягу діяльності відповідних об'єктів контролю, недостатньо приділено увагу способам та методам здійснення парламентського контролю за бюджетами з боку комітетів у цілому та безпосередньо Комітету з питань бюджету.

6. Аргументовано, що ефективне виконання парламентського контролю є неможливим без постійно діючих комітетів та комісій, які виступають спеціалізованими суб'єктами та підрозділами парламенту. У багатьох ситуаціях, що покликані реалізовувати контрольну функцію парламенту, саме ці органи спрямовано на розгляд суспільно важливих справ. Розглянуто й охарактеризовано повноваження і роль комітетів та комісій Верховної Ради України як спеціалізованих суб'єктів парламентського контролю за публічними фінансами, та запропоновано ввести зміни до законодавства в питанні несення відповідальності за неналежне виконання контрольних повноважень тимчасовими комісіями.

7. Запропоновано зміни і доповнення до Закону України «Про тимчасові слідчі та тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України», а саме: викласти ст. 1 п. 1 у такій редакції: «Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України – колегіальний тимчасовий орган Верховної Ради України, що утворюється з числа народних депутатів України, завданням якого є здійснення парламентського контролю, у тому числі і за публічними фінансами, шляхом проведення розслідування з питань, що становлять публічний інтерес»; ввести відповідальність за неналежне виконання тимчасовими слідчими та тимчасовими спеціальними комісіями Верховної Ради України, а також членами таких комісій своїх обов'язків та налагодження механізму взаємодії з іншими органами влади та громадськістю.

8. Досліджено роботу Рахункової палати України, яку прийнято вважати вищим органом державного контролю в Україні. Проаналізувавши

думки науковців, щодо здійснення парламентського контролю за публічними фінансами, і здійснивши порівняльний аналіз з матеріалами із цього питання інших країн, можна стверджувати, що Рахункова палата – це незалежний вищий орган фінансового контролю. Але, відповідно до Конституції України та ЗУ «Про Рахункову палату», вона підзвітна та підконтрольна Верховній Раді України, а також виконує певні контрольні повноваження від імені Верховної Ради України тож, Рахункова палата є суб'єктом парламентського контролю за публічними фінансами.

9. Закон України «Про Рахункову палату» від 2.07.2015 р. містить ряд переваг, порівняно з попереднім, але не позбавлений і певних недоліків. Встановлено, що Рахункова палата» набуває більшої відкритості та прозорості своєї діяльності, відбір кандидатів на посади здійснюється за конкурсом, що служить посиленням довіри з боку суспільства до органів контролю. Однак, зазначено, що потребують законодавчого врегулювання такі питання, як: необхідність розширення контрольних повноважень Рахункової палати щодо місцевих бюджетів, відкритим залишаються питання неврегульованості відповідальності членів палати та підконтрольних суб'єктів і необхідності нормативного закріплення способів реагування на виявлені правопорушення.

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі на основі комплексного аналізу загальнотеоретичних положень та узагальнення законодавства, відповідно до поставленої мети і завдань вирішено наукове завдання, яке полягає у поглибленні знань і комплексній розробці теоретичних положень стосовно удосконалення парламентського контролю за публічними фінансами і підготовці науково обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства. У результаті здійсненого дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків, спрямованих на досягнення поставленої мети, основними з яких є такі:

1. Питання парламентського контролю досліджувались у межах різних галузей права. Однак, попри значну кількість праць, в яких висвітлюються проблемні питання здійснення державного та фінансового контролю, а парламентський контроль є їх різновидом, дослідження парламентського контролю за публічними фінансами залишилося поза увагою науковців. Аналіз поглядів вчених на поняття контролю, фінансового контролю, парламентського контролю допоміг встановити, що контрольна діяльність є одним із найважливіших напрямків фінансової політики держави, яка має прояв в усіх сферах життя, займаючи пріоритетне місце у фінансово-правовій сфері. Зазначено, що важливим та пріоритетним завданням країни в умовах євроінтеграції є ефективно налагоджена система парламентського контролю за публічними фінансами, адже суспільство на будь-якому етапі свого існування потребує фінансового забезпечення. На теперішній час розбудова дієвої та ефективної системи парламентського контролю за публічними фінансами, яка базувалася б на основоположних принципах та кращих практиках ЄС, є вкрай важливим кроком у процесі впровадження реформи управління публічними фінансами.

2. Надано авторське визначення парламентського контролю за публічними фінансами, під яким слід розуміти діяльність, що здійснюється

органами, наділеними відповідними повноваженнями під час виконання завдань, покладених Конституцією і законами України, що спрямована на перевірку законності в процесі мобілізації, розподілу (перерозподілу) і використання публічних фондів коштів. Зазначено, що нині значної уваги потребують питання налагодження плідної та конструктивної співпраці органів щодо проведення контрольних заходів, враховуючи модернізацію їх нормативно-правового забезпечення, підвищення довіри громадян до результатів контрольної діяльності.

Надано авторське визначення публічним фінансам як об'єкту парламентського контролю, під якими слід розуміти суспільні відносини, які пов'язані із задоволенням усіх видів публічного інтересу і виникають у процесі утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання фондів коштів держави, місцевого самоврядування та фондів коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, незалежно від форми власності таких фондів. Зазначено, що публічні фінанси є вкрай важливими та необхідними для держави, адже саме публічні фінанси дають можливість забезпечувати країну фінансовими ресурсами для потреб суспільства.

3. Встановлено, що на теперішній час Україна потребує реалізації системного підходу в організації парламентського контролю за публічними фінансами, якого буде засновано на єдиних, у тому числі і міжнародних принципах. Так, констатовано, що форма парламентського контролю – це зовнішній прояв змісту контрольної діяльності парламенту в його конкретних контрольних діях, обумовлений повноваженнями парламенту, яких встановлено в Конституції, законах України, що визначають порядок контрольної діяльності парламенту та її юридичні наслідки. Розглянуто такі основні форми парламентського контролю, що застосовуються Верховною Радою України, як: депутатські звернення; скликання позачергових сесій Верховної Ради України; парламентські слухання; парламентські розслідування; звіти Кабінету Міністрів України з бюджетно-фінансових та

інших питань їхньої діяльності; дні Уряду в парламенті; резолюція недовіри Кабінету Міністрів України; звіти, доповіді, висновки, рішення, рекомендації комітетів, тимчасових спеціальних та слідчих комісій парламенту з питань їх контрольної діяльності; контрольна діяльність Рахункової палати, яка діє від імені Верховної Ради України.

4. Запропоновано ввести таку форму парламентського контролю за публічними фінансами, як «інтерпеляція», під якою слід розуміти можливість регулярного обміну інформацією між суб'єктами парламентського контролю за публічними фінансами та об'єктами контролю, з метою проведення дебатів у парламенті, а також можливості колективного звернення народними депутатами до уряду.

5. Обґрунтовано необхідність єдиного закріплення на законодавчому рівні принципів парламентського контролю за публічними фінансами. Запропоновано поділити їх на загальні та спеціальні, причому до першої групи віднести притаманні всім органам фінансового контролю принципи (законності, верховенства права, гласності, публічності, об'єктивності та незалежності), а до другої – принципи, які будуть залежати від суб'єкта контролю, Рахункової палати, комітетів та комісій (компетентності, плановості, політичної коректності). Чітке розуміння, яким чином, за допомогою яких форм та на основі яких принципів закладених в органі парламентського контролю за публічними фінансами, здійснюватиметься контрольна діяльність і формуватиметься розуміння некорумпованого та економічно сталого суспільства.

6. Досліджено організаційно-правові засади парламентського контролю. Аналіз місця парламентського контролю за публічними фінансами в системі фінансового контролю дозволив встановити, що одним з основних критеріїв класифікації фінансового контролю є поділ за суб'єктами. Аналіз питання парламентського контролю за публічними фінансами та його місця в системі фінансового контролю України, допоміг встановити, що він є видом фінансового контролю і посідає одне з основних місць серед суб'єктів

здійснення фінансового контролю в державі, виходячи з того, що основною функцією Верховної Ради України є прийняття законів, і в тому числі, і закону «Про Державний бюджет України». Саме Верховна Рада України і є органом що безпосередньо здійснює парламентський контроль в Україні.

7. Задано нові орієнтири українській фінансовій науці та практиці щодо врахування в структурі публічних фінансів України таких складових, що пов'язані із сучасними тенденціями розвитку, на яких слід зробити акценти. Виокремлено складову публічних фінансів, що пов'язана з фінансами приватного сектора та представлена відносинами державних органів влади та органів місцевого самоврядування з приватним бізнесом, що в економічній літературі визначається як державно-приватне партнерство. Досліджуючи публічні фінанси, можна стверджувати, що основним суб'єктом фінансового контролю варто вважати Верховну Раду України, або іншими словами, парламентський контроль, адже публічні фінанси – це державний та місцевий бюджети, а основний контроль за дотриманням бюджетного законодавства належить саме Верховній Раді України – парламенту. Встановлено також, що основною проблемою, яка заважає ефективно здійснювати парламентський контроль за публічними коштами та перешкоджає повністю використати фінансовий механізм для ефективного розподілу і використання грошових ресурсів, є недостатнє теоретичне закріплення парламентського контролю за публічними фінансами на законодавчому рівні.

8. Встановлено, що парламентський контроль за Державним бюджетом України можна визначити як вид фінансового контролю, який регулюється Конституцією та законодавчими актами України, що являє собою діяльність парламенту та допоміжних його органів (комітетів та комісій, Рахункової палати), яких спрямовано на дотримання бюджетного законодавства в процесі розробки, затвердження та виконання Державного бюджету України, а також надання звітності про хід виконання Державного бюджету, за допомогою отримання необхідної інформації про діяльність та рішення органів публічної влади, запровадження необхідних засобів реагування в

межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України, з метою ефективного функціонування фінансових правовідносин та розвитку стабільної та економічно розвиненої країни.

Визначено основні складові Державного бюджету України, розмежовано повноваження парламентського контролю за дотриманням Державного бюджету та поділено їх на дві групи. До першої віднесено повноваження, що стосуються самої організації контролю, тобто визначення основних форм здійснення контролю, встановлення термінів для органів виконавчої влади для надання інформації про використання бюджету та організація перевірки використання державних бюджетних коштів. До другої групи віднесено самі контрольні повноваження, за допомогою яких і здійснюється контроль за використанням та дотриманням Державного бюджету України.

Встановлено, що в Україні є відсутньою ефективна система формування Державного бюджету та контроль за його виконанням, є відсутньою цілісна система формування доходів бюджету і, відповідно, контролю за їх мобілізацією, розподілом та використанням. Парламентський контроль за виконанням Державного бюджету має дещо загальний характер, що призводить до неефективного використання коштів.

9. Констатовано, що парламентський контроль за місцевими бюджетами здійснюється через Рахункову палату. Проаналізовано питання місцевих бюджетів та контролю за виконанням та дотриманням місцевих бюджетів та зазначено, що існує ряд проблемних питань, а саме: немає єдиного законодавчо закріпленого визначення самого поняття місцевого бюджету, а відбувається розмежування понять «місцевий бюджет» та «бюджет місцевого самоврядування»; є відсутньою єдина система державного та муніципального контролю за коштами, що спонукає до зниження ефективності контрольних функцій; зі створенням об'єднаних територіальних громад і наданням їм певної фінансової самостійності постає питання посилення контролю з боку органів державної влади та парламенту в

цілому. Запропоновано надати Верховній Раді України більше контрольних повноважень саме в питаннях дотримання і виконання місцевих бюджетів. Окрім того, зазначено, що на теперішній час також не впроваджено на практиці систему внутрішнього контролю виконавчих органів при місцевих радах, які повинні здійснювати внутрішній контроль на всіх етапах бюджетного процесу місцевих бюджетів. Тому, місцеві бюджети залишаються поза незалежним зовнішнім контролем, що обмежується заходами інспектування, тобто перевіркою на відповідність дотримання законодавства. Встановлено, що ефективна система фінансового контролю за місцевими фінансами, за їх використанням є не лише інструментом гарантії прозорості та якості діяльності органів місцевого самоврядування, але і дієвим механізмом для забезпечення фінансової стабільності і безпеки країни, ефективності фінансової політики, підвищення рівня якості життя населення та реформування системи управління публічними фінансами.

10. Досліджено і розкрито питання комітетів та комісій Верховної Ради України, як спеціалізованих суб'єктів парламентського контролю. Зазначено, що фактично до цього часу питання комітетів та комісій у цьому контексті науковцями не досліджувалося. Обґрунтовано необхідність прийняття закону «Про парламентський контроль за публічними фінансами», в якому чітко розмежувати контрольні повноваження щодо всіх суб'єктів контролю та окреслити коло об'єктів, на яке поширюється процесуальна юрисдикція Верховної Ради України. Зазначено, що комітети не можуть вважатися самостійними суб'єктами парламентського контролю, оскільки вони беруть участь у здійсненні парламентського контролю на стадіях підготовки та розгляду питань та здійснюють взаємодію з іншими органами парламентського контролю, наприклад, комітет з питань бюджету контактує з Рахунковою палатою.

Зазначено про необхідність ретельного аналізу правової бази здійснення комітетами Верховної Ради України контрольних повноважень, в тому числі особливу увагу слід приділити питанню контролю за

дотриманням бюджетного процесу та витрачанням державних коштів. Контрольні органи парламенту не обіймають усього обсягу діяльності відповідних об'єктів контролю. Це питання досить стисло досліджено науковцями, недостатньо приділено уваги способам та методам здійснення парламентського контролю за бюджетами з боку комітетів у цілому та безпосередньо Комітету з питань бюджету. Встановлено, що ефективне виконання парламентського контролю є неможливим без постійно діючих комітетів та комісій, які є спеціалізованими суб'єктами та підрозділами парламенту. У багатьох ситуаціях, що покликані реалізовувати контрольну функцію парламенту, саме цих органів спрямовано на розгляд суспільно важливих справ. За допомогою постійно діючих комітетів і безпосередньо комітету з питань бюджету, за допомогою тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій є можливість детально дослідити та проаналізувати розгляд справи, а також це можливість народних депутатів виконати свій обов'язок перед виборцями через втягування їх у парламентський процес.

11. Зроблено акцент на необхідності удосконалення прийнятого у 2019 р. Закону України «Про тимчасові слідчі та тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» шляхом уточнення статусу тимчасових слідчих комісій і тимчасових спеціальних комісій Верховної Ради України, а також введення відповідальності за неналежне виконання тимчасовими слідчими та тимчасовими спеціальними комісіями Верховної Ради України, а також членами таких комісій своїх обов'язків та налагодження механізму взаємодії з іншими органами влади та громадськістю.

Запропоновано внести зміни до Закону України «Про тимчасові слідчі та тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» та викласти ст. 1 п. 1 у такій редакції: «Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України – колегіальний тимчасовий орган Верховної Ради України, що утворюється з числа народних депутатів України, завданням якого є здійснення

парламентського контролю, в тому числі і за публічними фінансами, шляхом проведення розслідування з питань, що становлять публічний інтерес».

12. Констатовано, що Рахункову палату відповідно до міжнародного законодавства визнано вищим органом фінансового контролю. Однак, в законодавстві України є відсутніми норми, які відносили б Рахункову палату до ВОФК, тому вважаємо, що необхідно врегулювати це питання на законодавчому рівні. Встановлено, що Рахункова палата набуває більшої відкритості та прозорості своєї діяльності, відбір кандидатів на посади здійснюється за конкурсом, що служить посиленню довіри з боку суспільства до органів контролю.

Однак, зазначено, що потребують законодавчого врегулювання такі питання, як: необхідність розширення контрольних повноважень Рахункової палати щодо місцевих бюджетів, відкритими залишаються питання неврегульованості відповідальності членів палати та підконтрольних суб'єктів та необхідності нормативного закріплення способів реагування на виявлені правопорушення. Доцільно перебрати досвід європейських країн у питанні застосування каральних заходів за вчинені фінансові правопорушення. Рахункова палата постійно виявляє численні факти порушення чинного законодавства України, передусім Бюджетного кодексу України, при виданні Кабінетом Міністрів України, іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування нормативно-правових актів. Нерідко ці акти суперечать чинному законодавству з питань бюджету та фінансів України, змінюють бюджетні видатки. Законодавчо не закріплено способи і заходи реагування на виявлені правопорушення у ході здійснення контролю (аудиту) Рахунковою палатою. Недостатньо тільки виявляти вчинені правопорушення і звітувати про них, необхідно надати можливість застосовувати заходи реагування, оскільки це є в інших зарубіжних країнах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В.Б. Виконавча влада і адміністративне право: за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ.: Ін Юре, 2002. 668 с.
2. Андрійчук А.В. Правова та науково-теоретична природа банківського контролю. *Митна справа*. 2013. №4 (88). С. 123–131.
3. Андрюшиш С.А., Дадашев А.З. Научные основы организации системы общегосударственного финансового контроля. *Финансы*. № 4. 2002. С. 59–63.
4. Барабаш Ю.Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики: дис. ... канд. юрид. наук: Харків., 2004. 205 с.
5. Барабаш Ю.Г. Принципи парламентського контролю. *Підприємництво, господарство і право* 2003. № 7. С. 82–85.
6. Барабаш Ю.Г. Контрольна функція вищого представницького органу України. *Вісник прокуратури*. 2003. № 3. С. 39–43.
7. Барабаш Ю.Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: Харків, 2004. 17 с.
8. Басанцов І.В. Стратегічні напрями розвитку системи державного фінансового контролю. *Механізм регулювання економіки*. 2011. № 1. С. 164–171.
9. Базика С.К. Механізми парламентського контролю у сфері публічних фінансів в Україні: дис. ... канд. наук з держ. упр. Хмельницький. 2019. 235 с.
10. Біла О.Г. Фінанси: навч. посіб. Мін-во освіти і науки України. Львів: Магнолія 2006, 2010. 390 с.
11. Болдирев С.В. Проблеми правового статусу Рахункової палати у процесі взаємодії з парламентом України. *Сучасні проблеми правової системи України*. Київ: Ліра. 2014. Вип. 6. С. 75–76.
12. Бойко Р.І. Питання вдосконалення парламентського контролю щодо надходження податків до Державного бюджету України. *Проблеми*

державно-правової реформи в Україні: зб. наук. праць. Вип. 3. Київ, 1997. С. 34–40.

13. Бондаренко В.А., Пустова Н.А. Парламентський контроль в системі державного контролю. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Серія «юридична». 2017. Вип. 1. С. 159–171.:
Режим доступу:
http://www2.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsy/01_2017/19.pdf (дата звернення: 13.10.2018).

14. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI (із змінами і доповненнями). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws> (дата звернення: 22.02.2019).

15. Василик О. Д. Теорія фінансів : підручник. Київ: НІОС, 2000. 416 с.

16. Василик О. Д. Бюджетна система України: підручник. О.Д. Василик, К.В. Павлюк. Київ: Центр навч. л-ри, 2004. 544 с.

17. Вацик Н. Необхідність вдосконалення державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів. *Галицький економічний вісник*. 2010. № 3(28). С.184–190.

18. Ващенко І. Парламентський контроль у структурі державного фінансового контролю в Україні. *Банківська справа*. 2004. № 3. С. 53–60.

19. Вдовенко С., Шульга Ю. (2012). Проблеми та перспективи формування сучасної системи публічних фінансів в Україні. *Науковий вісник ЧДІЕУ*. Серія «Фінанси. Банківська справа», №. 2 (14). С. 166–170.

20. Великий енциклопедичний юридичний словник, за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ: Вид-во «Юрид. думка», 2012. 1020 с.

21. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Харків. Право. 2016. 616 с.

22. Виконавча влада і адміністративне право; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Ін Юре, 2002. 668 с.

23. Висновок Конституційного суду України від 14 березня 2001 р. №1. 2001. (справа про внесення змін до статей 84,85 та інших Конституції України. *Офіційний вісник України*. 2001. № 12. Ст. 39.
24. Висовень О.В. Контрольні функції парламенту України як одна з умов його ефективної діяльності. Парламентаризм в Україні: теорія та практика: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ. 26 черв. 2001 р.). Київ.: Ін-т законодавства Верховної Ради України. 2001. 441 с.
25. Воронова Л.К., Кучерявенко Н.П. Финансовое право: учеб. Пособ. для студ. юрид. вузов и фак. Харків: Легас, 2003. 360 с.
26. Воронова Л., Криницький И., Кучерявенко Н. Финансовое право: учеб. пособ. для студ. юрид. вузов и фак. Харьков : Право. 2006. 384 с.
27. Воронова Л.К. Про правове регулювання відносин у галузі місцевих фінансів. *Правове регулювання місцевих доходів і видатків*. Харків, 1998. С. 9.
28. Вознесенський Є.А. Финансовый контроль в СССР. Москва: Юрид. лит. 1973. С. 64–68.
29. Гетманець О.П. Принципи державного контролю в бюджетному процесі. *Форум права*. 2006. № 1. С. 20–24.
30. Гетманець О.П. Бюджетний контроль як напрям публічної фінансової діяльності. *Публічне право*. № 2 (22). 2016. С. 127–131.
31. Георгіца А.З. Конституційне право зарубіжних країн: навч. посіб. А.З. Георгіца. Чернівці: Рута, 2000. 424 с.
32. Гнатовська А.І. Поняття значення контролю в публічному адмініструванні на сучасному етапі. International scientific and practical conference «Legal practice in EU countries and Ukraine at the modern stage». Conference proceedings, January 25–26, 2019. Arad. «Izdevnieciba Baltija Publishing», S. 319–322.
33. Головенко О. Теоретичні засади застосування категорії «публічні фінанси» у фінансовому прав. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2011. № 3. С. 73–78.

34. Голосніченко Д.І. Повноваження та компетенція: спільні риси і відмінності. *Правове регулювання суспільних відносин у сфері культури. Сучасний стан та перспективи розвитку*: тези Всеукр. наук. конф. (м. Київ, 15 трав. 2007 р.). Київ: КНУКІМ, 2007. С. 26–27.

35. Горбунов О.В. Місцеві фінанси як об'єкт державного фінансового контролю. *Розвиток державного фінансового контролю в контексті економічної безпеки країни*: зб. матеріалів І Міжнар. форуму. Держ. фіск. служба. України, Університет ДФС України. Ірпінь, 2019. 244 с.

36. Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. Москва, 2000. С. 126.

37. Грачева Е.Ю. Основные тенденции развития государственного финансового контроля в Российской Федерации. *Правоведение*. 2002. № 5 (244). С. 73–80.

38. Грищенко І.В. Парламентські процедури: сутнісний та видовий аналіз. *Порівняльно-аналітичне право*: електрон. наук. фахове вид. 2014. Вип. № 7. С. 44–46. URL: <https://www.pap.in.ua> (дата звернення: 20.08.2019).

39. Гуцаленко Л.В. Формування економічної сутності державного фінансового контролю. *Збірник наукових праць Вінницького ДАУ*. 2008. Вип. 36. С. 300–305.

40. Губанова Т.О. Здійснення державного фінансового контролю в зарубіжних країнах. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2012. Вип. 636. С. 99–104.

41. Гупаловська М.Б. Державний фінансовий контроль у публічному управлінні: навч. посіб. Тернопіль. 2018. 216 с. Режим доступу: <http://dspace.tneu.edu.ua/handle/316497/34552>.

42. Держалюк О.М. Роль парламентських комітетів у відносинах між парламентом і урядом в Україні. *Стратегічні пріоритети*. 2013. № 4 (29). С. 91–100.

43. Дмитрик О.О., Котенко А.М., Смичок Є.М. Вплив принципів податкового законодавства на ведення бізнесу в Україні. Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики. 2019. № 29. Т. 1. С. 95–104.
44. Догородній П.Г. Форми парламентського контролю у державах з парламентською формою правління. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. № 11-12 (85-86). 2008. С. 11–119.
45. Дорош Н.І. Державний фінансовий контроль: зарубіжний досвід і шляхи вдосконалення. *Фінанси України*. 1998. № 1. С. 47–49.
46. Древань Ю.Д. Участь комітетів (комісій) у забезпеченні механізму парламентського контролю. Теорія та практика державного управління. Національна академія державного управління при Президентові України, Харків. регіон. ін-т державного управління. Вип. 3 (26). 2009. С. 223–229.
47. Дурденевский В.Н. Государственный контроль в капиталистических странах. *Вестник государственного контроля*. 1940. № 2. С. 39.
48. Євтушенко М.С. «Проблеми державного контролю над ефективним використанням коштів місцевих бюджетів. Гроші, фінанси і кредит. Вип. 22. 2018. С. 185.
49. Єпіфанов А.О. Бюджет – головна ланка фінансів держави : монографія. Суми : УАБС НБУ, 2010. 201 с.
50. Єфремова І.І. Місцеві бюджети та бюджети місцевого самоврядування: проблеми правового визначення. *Форум права*. 2009. № 1. С. 157–161.
51. Журавський В. С. Теоретичні та організаційно-правові проблеми становлення і розвитку українського парламентаризму: дис. ... д-ра . юрид. наук. Одеса, 2001. С. 24.
52. Журамський В.С. Становлення і розвиток українського парламентаризму: (теоритичні та організаційно-правові проблеми). Київ. Парламент. вид-во. 2002. 344 с.

53. Журавльова Г.С. Форми та механізми парламентського контролю. *Вісник Запорізького національного університету*. № 2. 2009. С. 41–47.
54. Журавльова Г.С. Форми та механізми парламентського контролю. *Вісник центральної виборчої комісії*. № 1. (7). 2007. С. 51–55.
55. Залюбовська І.К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері державного управління: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса., 2002. С. 17.
56. Зарипов Р.Р. Финансово-правовые отношения и финансовый контроль. *Вестник ЧГУ. Экономика*. 2015. № 4 (20). С. 85–88.
57. Зозуля О.І. (2019) Особливості контролю комітетів Верховної Ради України за додержанням і виконанням законодавства. *Вчені записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського*. (Т. 30(69). № 1) С. 26–31.
58. Зозуля О.І. Конституційно-правовий статус парламентських комітетів в Україні: монографія. Харків: Майдан, 2019. 620 с.
59. Иловайский С.И. Краткий учебник финансового права. 2-е изд. Одесса. Тип. Шт. войск Одесск. Воен. Окр. 1893. 297 с.
60. Исаев М.А. Механизм государственной власти в странах Скандинавии. Москва: ОАО ИД «Городец». 2004. 400 с.
61. Кадук Т.Д. Принципи парламентського контролю. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2013. № 9. С. 58–66.
62. Карлін М.І. (2015). Місцеві платежі в системі публічних фінансів України. Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка», Вип. 28. С. 108 – 112. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nznuoa_2015_28_22 (дата звернення: 20.11.2018).
63. Карлін М.І. Бюджетна система України : навч. посіб. Мін-во освіти і науки України. Київ : Знання, 2008. 428 с.
64. Карлін М.І. Суспільні фінанси в умовах демократії: курс лекцій. Луцьк: Вежа-друк, 2016. 160 с.

65. Карасева М.В., Крохина Ю.А. Финансовое право: под ред. М.В. Карасевой. Москва: Изд-во НОРМА, 2002. 288 с.
66. Карасева М.В. Финансовое право: учебник; отв. ред. М.В. Карасева. Москва., 2007. С. 161.
67. Качула С.В. Інститут державного контролю як механізм посилення ефективності використання фінансових ресурсів на соціальний розвиток. *Економіка і суспільство*. Вип. 20. 2019. С. 643–649.
68. Ківалов С.В. Парламентський контроль в умовах державно-правової реформи в Україні. *Юридичний вісник*. 1999. № 4. С. 66–71.
69. Ківалов С.В., Залюбовська І.К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади в Україні: монографія. Одеса : Юрид. л-ра, 2004. 152 с.
70. Ківалов С.В. Вибрані праці. Одеса: Фенікс. 2014. 1088 с.
71. Ківалов С.В. Парламентський контроль в Україні: законопроектні обґрунтування. *Парламентаризм в Україні: теорія та практика*: матеріали. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 26 черв. 2001 р.). Київ:, 2001. С. 411–417.
72. Клімова С. Інструментальна концепція законодавства про публічні фінанси. Підприємництво, господарство і право. 2016. № 8. С. 110 – 114. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pgip_2016_8_22 (дата звернення: 12.04.2017).
73. Клочков В.В. Требования законности: понятие, виды, генезис. Конституционная законность и прокурорский надзор: сб. статей. Москва: Изд. НИИ Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 1997. С. 134–141.
74. Коврякова Е.В. Парламентський контроль в зарубешних странах: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2002. 216 с. С. 17.
75. Коврякова Е.В. Парламентский контроль: зарубешный опыт и российская практика. Москва: ОАО «Издат. Дом «Городец», 2005. 192 с.

76. Ковриженко Д. Статус Рахункової палати в Україні: українське законодавство, зарубіжний досвід та шляхи удосконалення. *Часопис Парламент*. 2005. № 3.
77. Котляревський А.С. Бюджет и местные финансы. Москва: Эконом. жизнь. 1926. 146 с.
78. Козырин А.Н. Публичные финансы: взаимодействие государства и общества. Москва., 2002. 34 с.
79. Койчева О.С. Рахункова палата як суб'єкт фінансового контролю: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2016. 236 с.
80. Колух В. Бюджетно-фінансова функція в системі контрольних повноважень парламенту (міжнародна практика та українські реалії). Віче №13. 2015. С. 30–34. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2015_13_18 (дата звернення: 11.03.2019).
81. Комітет Верховної ради України з питань бюджету [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://budget.rada.gov.ua/> (дата звернення: 05.10.2019).
82. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
83. Конституции государств Европы. в 3 т. под общ. ред. и со вступ. ст. Л.А. Окунькова. Москва: НОРМА. 2001. Т. 1. 824 с.
84. Конституции зарубежных государств. Москва: Волтер Клувер. 2003. С. 139–146.
85. Копиленко О. Парламентаризм в Україні. Семінар: парламентаризм в Україні. Проблеми відкритості, демократизації і довіри. Київ. *Інститут Кеннана*. Київський проект, 2000. С. 4–6.
86. Красногор О.В. Верховна Рада України: конституційно-правові засади функціонування та діяльності. *Наукові праці МАУП*, 2015. Вип. 44(1). С. 130–135.
87. Кривенко Л.Т. Верховна Рада України. Київ: Ін Юре. 1997. 47 с.

88. Крохина Ю.А. Финансовое право России: учеб. для вузов. Москва, 2004. 720 с.
89. Крохина Ю.А. Финансовое право России. Москва, 2007. С. 125.
90. Крутевич М.М. Рахункова палата як орган парламентського контролю (порівняльний аналіз подібних ревізійних органів законодавчої влади у Західній та Східній Європі. *Право України*. № 11. 2001. С. 144–147.
91. Кузьменко О.М. Інтеграція Рахункової палати України до міжнародних інститутів вищого незалежного фінансового контролю. *Підприємництво, господарство і право*. 2001. № 4. С. 83–85.
92. Кузьменко О.А. Контроль за виконанням Державного бюджету України як функція управління: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2002. 17 с.
93. Латковська Т.А. Пріоритетність публічних фінансових інтересів у фінансовій діяльності як один із принципів фінансового права. Проблеми та судження. *Юридичний вісник*. 2012. № 3. С. 61–66.
94. Латковська Т.А. Публічний фінансовий контроль як інструмент управління публічними фінансами. *ERPL/REDP*. vol. 30. no 3. autumn/automne 2018. P. 1025–1042.
95. Латковська Т.А. Особливості середньострокового бюджетного планування. *Вісник асоціації фінансового права*. 2018. № 1. С. 55–69.
96. Латковська Т.А. Сучасний стан та актуальні проблеми публічної фінансової системи. *Lex Portus*. 2019. № 4(18). С. 42–61.
97. Латковська Т.А. Фінансовий моніторинг крізь призму нових реалій суспільного життя. *Правове життя сучасної України*. 2020. Одеса. Т. 2. С. 9–12.
98. Латковський П.П. Функції Рахункової палати України як постійно діючого органу контролю. *Юридичний вісник*. 2014. № 6. С. 55–61.
99. Лебедев В.А. Финансовое право. Санкт-Петербург. Типо-лит. 1882. Т.1. Вип. 1. С. 316.

100. Лихачов Н.С. Парламентські процедури у сфері формування і діяльності уряду України та державах-членах Європейського Союзу: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2018. 223 с.
101. Лиско Н.А. Основні принципи державного фінансового контролю в Україні. *Актуальні проблеми економіки*. 2011. № 5 (119). С. 42–47.
102. Лімська декларація керівних принципів контролю : Декларація IX Лімського (Перу) Конгресу вищих органів контролю державних фінансів (INTOSAI) від 1 жовтня 1977 року [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/140217> (дата звернення: 18.08.2019).
103. Лінецький С.В. Контрольні повноваження комітетів Верховної Ради України: правове регулювання та проблеми реалізації. *Часопис Парламент*. 2015. № 1. С. 3–52.
104. Магновський І.Й. Правова природа парламентських процедур: загальнотеоретичний аспект. Правова система: теорія і практика. *Південноукраїнський правничий часопис*. Вип. 1. 2019. С. 45–48.
105. Майданник, О.О. Організаційно-правові форми здійснення парламентського контролю в Україні. *Право України*. 2003. № 7. С. 9–13.
106. Майданник О.О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2008. 39 с.
107. Майданник, О.О. Форма парламентського контролю: поняття, особливості, різноманітність. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2006. № 5. С. 14–25.
108. Майданик О.О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту: дис. ... д-ра. юрид. наук. Київ. 2008. 627 с.
109. Мандриченко Ю.О. Категорія «гарантії» у правовому вимірі фінансового контролю: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. «Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності» (м. Харків, 17–18 берез. 2017 р.). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2017. С. 39–43.

110. Мандриченко Ю.О. Поняття і сутність процесуальних гарантій діяльності органів фінансового контролю: матеріали XXIV Міжнар. конф. наук.-педаг. працівників «Європейський вибір України у контексті світових політичних процесів» (м. Київ, 14 берез. 2019 р.). Київ: КиМУ, 2019. С. 190–195.

111. Марущак А.В. Правові основи контролю за виконанням місцевих бюджетів в Україні. *International scientific and practical conference «Legal practice in EU countries and Ukraine at the modern stage»*. Conference proceedings, January 25–26, 2019. Arad. «Izdevnieciba Baltija Publishing». S. 393–395.

112. Мексиканська декларація незалежності. [Електронне ресурс]. Режим доступу: http://old.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/1013545?cat_id=32836 (дата звернення: 07.09.2018).

113. Мельник В.М. Особливості здійснення фінансового контролю за діяльністю об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації. Розвиток державного фінансового контролю в контексті економічної безпеки країни: зб. матеріалів I Міжнар. форуму *Державна фіскальна служба України*, Університет ДФС України. Ірпінь, 2019. 244 с.

114. Музика-Стефанчук О.А. Публічна фінансова діяльність і предмет фінансового права. *Сучасний стан та перспективи розвитку фінансового права*: тези доповідей Міжнародної наук.-практ. конф. (м. Ірпінь 23–24 листоп. 2007 р.) Ірпінь. 2007. С. 56–58.

115. Музика- Стефанчук О.А. Фінансове право: навч. посіб. 3-є вид., допов. і перероб. Київ: Атіка. 2007. С. 264.

116. Набока Т.С. Управління видатками бюджету та напрями його вдосконалення в Україні. Київ: КНЕУ, 2015. 345 с.

117. Невідомий В.І. Теоретико-практичні аспекти реформування Рахункової палати України у вищу аудиторську інституцію. *Фінанси України*. 2014. № 2. С. 30–43.

118. Невідомий В.І. Рахункові палати як органи фінансового контролю в Україні та Європі: конституційно-порівняльний аналіз: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2007. 22 с.

119. Нестеренко А.С. Правові засади формування та використання місцевих фінансових ресурсів: монографія. Одеса : Юрид. л-ра, 2006. 206 с.

120. Нечай А.А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків: монографія. Чернівці: Рута, 2004. 264 с.

121. Огонь Ц. Парламентський контроль за використанням бюджетних коштів. *Парламентський контроль: Українські реалії та світовий досвід*. Київ, 2005. С. 121.

122. Октисюк А. Контроль за використанням державних фінансів в Україні: метод. посіб. Міжнар. центр перспектив. досліджень (МЦПД). Київ, 2015. 20 с.

123. Олексій У.О. Парламентський контроль в контексті ідей справедливої держави. *Наше право*. Харківський національний університет внутрішніх справ. 2016. № 5. С. 11–15.

124. Олексій У.О. Поняття публічних фінансів як об'єкта парламентського контролю. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2017. № 1. С. 77–85.

125. Олексій У.О. Місцеві бюджети як складова публічних фінансів. *Evropský politický a právní diskurz*. 2018. Svazek 5. 6 vydání. P. 236–240.

126. Олексій У.О. Парламентський контроль за публічними фінансами як вид фінансового контролю. *Lex Portus*. 2019. 3. С. 59–68. <https://doi.org/10.26886/2524-101X.3.2019.5> (дата звернення: 07.06.2020).

127. Олексій У.О. Парламентський контроль за дотриманням місцевих бюджетів. *Вісник асоціації фінансового права*. 2018. № 1. Харків. С. 70–78.

128. Олексій У.О. Рахункова палата як орган парламентського контролю за публічними фінансами. *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: Видав. дім «Гельветика», 2017. С. 123–125.

129. Олексій У.О. Комітети Верховної Ради України як спеціалізований суб'єкт парламентського контролю з питань бюджету. *Проблеми реалізації норм публічних галузей права в контексті реформування державної влади*: матеріали Міжнар. круглого столу, присвяч. 20-річчю Національного університету «Одеська юридична академія» та 170-річчю Одеської школи права (м. Чернівці, 30 листоп. 2017 р.). Чернівці, 2018. С. 80–82.

130. Олексій У.О. Суб'єкти парламентського контролю за публічними фінансами в Україні та країнах ЄС: порівняльний аналіз. International scientific and practical conference «*Legal practice in EU countries and Ukraine at the modern stage*». *Conference proceedings*, January 25–26, 2019. Arad. «Izdevnieciba Baltija Publishing», S. 410–412.

131. Орзіх М.П. Функціональна характеристика парламентського контролю в Україні. *Парламентаризм в Україні: теорія та практика*: матеріали. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ. 26 черв. 2001 р.). Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2001. С. 441.

132. Орлюк О.П. Фінансове право. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2010. 880 с.

133. Остапович Г.М. Державний контроль на ринку цінних паперів України: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2006. 205 с.

134. Паньків С.П. Рахункова палата України у системі державного фінансового контролю. *Університетські наукові записки*. 2005. № 3. С. 232–237.

135. Попова Л.М. Парламентський фінансовий контроль в Україні. *Право і суспільство*. 2018. № 2. С. 150–155.

136. Порубенський О.М. Окремі питання організації комітетів у структурі парламенту: зарубіжний досвід та Україна. *Часопис Київського університету права*. 2007. № 1. С. 72–77.

137. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту окремих господарських операцій» від 20.05.2009 р. № 506 [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/index> (дата звернення: 05.02.2019).

138. Правова доктрина України: у 5 т. Харків: Право, 2013. 976 с.

139. Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. Харків: Право, 2008. 576 с.

140. Про статус народного депутата України: Закон України від 20.03.2020. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1993. № 3. Ст. 17 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text> (дата звернення: 05.02.2019).

141. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 4 квітня 1995 року. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1995. № 19. Ст. 134 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text> (дата звернення: 06.03.2018).

142. Про Рахункову палату : Закон України від 2.07.2015 р. № 576-VIII *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 36. Ст. 360, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text> (дата звернення: 13.03.2019).

143. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 02.07.2020. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1997. № 24. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 27.05.2019).

144. Про тимчасові слідчі та тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України: Закон України від 19.12.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400-20#Text> (дата звернення: 05.02.2019).

145. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 19.04.2020. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1993. № 13. Ст. 110. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12> (дата звернення: 05.02.2019).

146. Про регламент Верховної Ради України: Закон України від 26.04.2020. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2010, № 14-15, № 16-17, ст.133. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> (дата звернення: 09.09.2019).

147. Про основні засади парламентського контролю в Україні: Проект Закону України, підготовлений народним депутатом України, проф. С. В. Ківаловим. реєстр. №3472, 1999 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=3201&skl=5 (дата звернення: 10.06.2018).

148. Про виконання місцевих бюджетів. Електронний ресурс: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/informatsiia-pro-vykonannia-mistsevykh-biudzhativ-?category=bjudzhet&subcategory=local-budg> (дата звернення: 16.05.2019).

149. Про основні підсумки роботи Комітету з питань бюджету у період першої і другої сесій Верховної Ради України дев'ятого скликання (серпень 2019 року – січень 2020 року). Електронний ресурс: <http://budget.rada.gov.ua/fsview/76105.html> (дата звернення: 11.04.2019).

150. Про схвалення концепції реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 р. № 310-р. *Офіційний вісник України*. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/310-2018-%D1%80/print> (дата звернення: 29.03.2019).

151. Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України по вивченню ситуації щодо стану грошово-кредитного та фондового ринків України, виконання державного бюджету, погашення заборгованості по оплаті праці та прирівняних до неї виплат і доплат, стипендій, пенсій та інших соціальних виплат. Електронний ресурс: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/712/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 04.06.2018).

152. Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України по вивченню законності використання бюджетних коштів у місті Києві за період 1996–1998 років. Електронний ресурс: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/30-14> (дата звернення: 25.04.2019).

153. Про склад Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України щодо визначення реальної бази бюджетних надходжень і витрат з енергоринку і нафтогазового комплексу України та можливості повернення боргів Державного комітету України по матеріальних резервах Електронний ресурс: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/314-14> (дата звернення: 23.04.2019).

154. Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України для з'ясування причин утворення заборгованості за кредитами, залученими державою або під державні гарантії Електронний ресурс: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/539-15> (дата звернення: 13.07.2019).

155. Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань вивчення причин вибіркового відшкодування податку на додану вартість, порушення посадовими особами Державної податкової адміністрації України та Державного казначейства України законодавства в сфері оподаткування Електронний ресурс: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/683-16> (дата звернення: 14.03.2018).

156. Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань з'ясування обставин використання бюджетних коштів керівництвом Державного комітету України з державного матеріального резерву. Електронний ресурс: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2362-17> (дата звернення: 21.05.2018).

157. Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування фактів порушення законодавства України при здійсненні державних закупівель, неефективного використання державних коштів та зловживань службовим становищем з боку посадових осіб Міністерства охорони здоров'я України, інших державних підприємств,

установ та організацій у сфері охорони здоров'я та фармацевтичної галузі. Електронний ресурс: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/236-18> (дата звернення: 18.08.2018).

158. Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань перевірки використання коштів, перерахованих громадянами України на підтримку Збройних Сил України та інших військових формувань, та видатків Державного бюджету України, спрямованих на потреби Збройних Сил України та інших військових формувань. Електронний ресурс: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1312-18> (дата звернення: 15.04.2018).

159. Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування фактів порушення законодавства України при здійсненні державних закупівель, неефективного використання державних коштів та зловживань службовим становищем з боку посадових осіб Міністерства охорони здоров'я України, інших державних підприємств, установ та організацій у сфері охорони здоров'я та фармацевтичної галузі. Електронний ресурс: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/236-18> (дата звернення: 16.08.2019).

160. Про утворення Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України для підготовки бюджетної резолюції. Електронний ресурс: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/24-14> (дата звернення: 12.04.2019).

161. Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України. Електронний ресурс: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400-20> (дата звернення: 07.03.2019).

162. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80> (дата звернення: 05.02.2019).

163. Про затвердження порядку використання коштів державного бюджету, передбачених для забезпечення функціонування Фонду розвитку підприємства. Електронний ресурс: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/29-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 05.02.2019).

164. Рачинська М.П. Парламентський контроль у формі діяльності тимчасових слідчих комісій: забезпечення ефективності. *Visnyk NAPA*. 2014. S. 77–83.

165. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України». Електронний ресурс: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-09> (дата звернення: 03.04.2018).

166. Роговенко Д.С. Система державного фінансового контролю – гарантія стабільної фінансової діяльності держави. *Держава і право*. 2006. Вип. 31. С. 343–349.

167. Роговенко Д.С. Правовий статус Рахункової палати України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2007. 20 с.

168. Руководство по статистике государственных финансов 2001 года. Международный валютный фонд, 2001. 230 с.

169. Руководство по проведению аудита эффективности расходования государственных средств Управления Главного аудитора Канады. Оттава, 2002, [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://refdb.ru/look/1871347.html> (дата звернення: 05.07.2020).

170. Савченко Л.А. Правові основи фінансового контролю: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 504 с.

171. Савченко Л.А. Проблеми правового закріплення принципів фінансового контролю: монографія. Київ. Центр учб. л-ри. 2016. 172 с.

172. Савченко Л.А. Фінансово-контрольне право: становлення та розвиток: монографія. Київ: Юрінком Інтер. 2017. 400 с.

173. Савченко Л.А. Здійснення контрольних заходів контрольно-рахунковими органами (порівняльний аналіз законодавства України і зарубіжних країн. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2002. Вип. 131. С. 69–73.

174. Салієнко О.О. Зарубіжний досвід взаємодії парламенту та уряду в законодавчому та бюджетному процесах. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 2 (21). С. 28–38.

175. Симоненко В. Аудит эффективности: проблемы адаптации и внедрения. *Вісник КНЕТУ*. 2014. № 2. С. 5–15.

176. Сивульський М.І. Результати роботи, проблеми й завдання державної служби аудиту України. *Фінанси України*. 2019. № 3. С. 37–45.

177. Сідор М.І. Правовий статус учасників бюджетного процесу: автореф. ... канд. юрид. наук. Одеса. 2011. С. 19.

178. Сірош М.В. Гарантії реалізації принципів фінансового контролю у контрольному процесі. *Європейські перспективи*. 2015. № 5. С. 166–172.

179. Слободяник Ю.Б. Перспективи розвитку Рахункової палати України як вищого органу державного аудиту. *Фінанси України*. 2015. № 3. С. 114–126.

180. Словарь терминов по теории государства и права. Харьков, 1997. С. 37–38.

181. Советский энциклопедический словарь; гл. ред. Прохоров А.М. 3-е изд. Москва. : Сов. энциклопедия, 1985. 1600 с.

182. Солдатенко М.А. Парламентський контроль законності державного управління: зміст та основні форми. *Часопис Київського університету права*. 2006. № 1. С. 79–85.

183. Стародубова О.А. Принципи парламентського бюджетного контролю. *Вісник господарського судочинства*. 2008. № 2. С. 154–157.

184. Стародубова О.А. Парламентський контроль за Державним бюджетом України: автореф. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2010. 23 с.

185. Стародубова О.А. Поняття та функції парламентського бюджетного контролю. *Право України*. 2010. № 3. С. 260–265.
186. Стефанюк І.Б. До нової якості бюджетного контролю через аудит ефективності. *Фінансовий контроль*. 2003. № 2. С. 7–12.
187. Титкин Т.Л. Основные организационные принципы и система публичного хозяйства. Проблемы общетерриториальных (государственных) и местных публичных финансов. Одесса, 1928. 108 с.
188. Тодика Ю. Конституційний принцип гласності як гарантія основних прав і свобод громадян. *Право України*. 1998. № 6. С. 22–24.
189. Финансовое право: учебник; отв. ред. М.В. Карасева. Москва. 2007. С. 161.
190. Финансовое право. Учебник. О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачова. Москва: ТК Велби; изд-во «Проспект». 2003. С. 40.
191. Финансовое право; отв. ред. Е.Ю. Грачова, Г.П. Толстопятенко. Москва, 2009. С. 49.
192. Фінансове право: підручник. Є.О. Алісов, Л.К. Воронова, С.Т. Кадькаленко та ін. Харків, 1998. С. 81–82.
193. Фінанси місцевого самоврядування України. Проблеми становлення (1989–2001). Київ: Видав. дім «KM Academia», 2001. 460 с.
194. Фукс Н.А. Діяльність Рахункової палати України в контексті нового Закону «Про Рахункову палату». Науковий часопис НПУ ім. М.П. Драгоманова. Серія 18 : *Економіка і право*. 2015. Вип. 30. С. 145–154. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nchnpu_018_2015_30_23 (дата звернення: 12.10.2018).
195. Химичева Н.И., Покачалова Е.В. Финансовое право. Москва: Норма. 2005. 464 с.
196. Хмельков А.В. Державний фінансовий контроль: навч. посіб. Харків. нац. ун-т. 2013. 799 с.

197. Хомутенко А.В. Система фінансового контролю за діяльністю небанківських неприбуткових фінансових установ України: монографія. Одеса: Друк, 2009. 188 с.
198. Хомутенко В.П., Луценко І.С., Хомутенко А.В. Державний аудит публічних фінансів: навч. посіб. Одеса, 2016. 412 с.
199. Цалиев А.Т. Организационно-правовое обеспечение государственного финансового контроля в РФ: вопросы эффективности и совершенствования: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2007. 197 с.
200. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. Москва, 1997. 361 с.
201. Чорна А.М. Правове регулювання аудиторського фінансового контролю в Україні: монографія. Харків, 2013. 196 с.
202. Чумакова І.Ю. Аудит ефективності: зарубіжний досвід та українські реалії. *Бухгалтерський облік і аудит*. 2009. № 1. С. 55–62.
203. Чумакова І.Ю. Аудит ефективності у державному фінансовому контролі зарубіжних країн. *Фінанси України*. 2007. № 8. С. 137–146.
204. Чуркіна І., Бобошко Л. Роль місцевих бюджетів у зміцненні фінансової незалежності регіонів. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2014. С. 141–149.
205. Шаповал В.М. Контроль парламентський. *Юридична енциклопедія*. Київ, 2001. Т. 3. С. 323.
206. Шапаренко О. (2020). Контрольна функція комітетів Верховної Ради України: матеріали конф. МЦНД. С. 54–59.
207. Шемшученко Ю.С. Теоретичні засади розвитку українського парламентаризму. *Віче*. 1997. №4. С. 28.
208. Шевчук О.А. Державний фінансовий контроль в Україні: теорія, методологія, практика: автореф. дис. ... д-ра. екон. наук. Київ, 2014. 35 с.
209. Шишак А. Незалежний експертний контроль як інноваційний інститут публічного управління. *Парламентські читання*. Вибрані роботи

учасн. Сьомої щоріч. міжнар. конф.(м. Київ, 26–27 трав. 2017 р.). Київ, 2017. С. 47–51.

210. Юрій С.І. Фінанси: навчальний посібник. Мін-во освіти і науки України. Київ: Знання. 2008. 611 с.

211. Юрійчук Є.П., Свірнюк Н.В. Інтерпеляція як засіб парламентського контролю уряду в контексті легітимізації влади: європейський досвід. *Регіональні студії*. 2020. С. 69–74.

212. Ярмач І.М. Принципи фінансового контролю: правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2014. 21 с.

213. David N. Hyman. Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy. 10 Edition. 2011 SouthWestern, Cengage Learning [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.google.com.ua/url?url=http://www.uv.mx/personal/clelanda/files/2014/09/HymanDavid2011PublicFinance.pdf> (дата звернення: 29.11.2018).

214. Jonathan Gruber. Public Finance and Public Policy. Massachusetts Institute of Technology. United States of America. 2011. Worth Publishers [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.google.com.ua/url?url=http://www.gbv.de/dms/zbw/615217605.pdf> (дата звернення: 10.05.2019).

215. Hnatovska, A., Manzhosova, O., Marushchak, A., & Oleksiy, U. The Place of Cryptocurrency in the System of Financial Instruments. *Amazonia Investiga*. 2020. 8(24). P. 260 – 266. Retrieved from <https://www.amazoniainvestiga.info/index.php/amazonia/article/view/980> (дата звернення: 12.10.2020).

216. Myshchak I.M. (2020). Improvement of the mechanisms of parliamentary control over the activity of special services in Ukraine as a component of democratization and reform of power institutions. *Scientific Papers of the Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine*. (3). 119–127.

217. Latkovska T. Public financial control as one of the mechanisms state management systems. State and law in the context of globalization: realities and prospects: collective monograph. Lviv-Torun: Liha-Pres, 2019. P. 90–105.

218. Tamara Latkovska, Lyubov Bila-Tiunova Political and economic governance: a comparative analysis of Eastern European countries and Ukraine. Baltic Journal of Economic Studies. Volume 5 Number 3. Riga: Publishing House «Baltija Publishing». 2019. P. 91–98.

219. T. Latkovska, I. Kasianenko. Procedural norms in the financially-legal regulation. Public finance: legal aspects: Collective monograph. Riga: Izdevnieciba «Baltija Publishing». 2019. 260 p. P. 80–94.