

УДК 341:342.5(477)

М.І. ЛОГВИНЕНКО,

канд. юрид. наук, доц.,

Сумський державний університет

В.І. ТІТАРЕВ,

Сумський державний університет

КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ ПОВНОВАЖЕНЬ ПАРЛАМЕНТІВ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН ТА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ В СФЕРІ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВОЮ СИСТЕМОЮ

Ключові слова: фінансова система, управління, парламент, бюджетно-фінансові повноваження

Зважаючи на складний фінансовий стан нашої держави дедалі більшої актуальності набувають дослідження, об'єктом яких є фінансова система України. З точки зору авторів, Верховна Рада є саме тим суб'єктом управління, який має найбільший вплив на функціонування і розвиток вищезгаданої системи, а тому є необхідність поглиблення наукового дослідження функцій, які виконує вітчизняний законодавчий орган як суб'єкт управління фінансовою системою України. Крім того, надзвичайно важливо розглянути та звернути увагу на європейський досвід управління фінансовими системами, що дозволить зрозуміти, чого не вистачає нашій державі для здійснення ефективного управління в сфері фінансових відносин.

Слід зазначити, що у досі невеликому колі дослідників, які цікавились проблемою фінансових повноважень парламентів у зарубіжних країнах, є, наприклад, Т.А. Француз-Яковець. Проте, на сьогоднішній день відсутні праці науковців, у яких би було розглянуто закордонний досвід, порівняно його з українським, та проаналізовано можливість його врахування при реформуванні фінансової системи України, що є метою даної статті.

Перш за все, слід визначити, що, власне, є фінансовою системою. Так, Л.І. Романюк за-

значає наступне: «фінансова система – сукупність різноманітних видів фондів фінансових ресурсів, які є у розпорядженні держави. Вона складається із внутрішньої будови та організаційної структури. Внутрішня будова складається із сфер та ланок, і представлена такими складовими: державні фінанси, фінанси суб'єктів господарювання, міжнародні фінанси та фінансовий ринок (забезпечуюча сфера). До складу організаційної структури входять органи управління в сфері бюджету, контролю-регулюючі, фінансові інститути та цільові фонди» [1, с.155].

Аналізуючи таке визначення, можна сказати, що Верховна Рада України є складовою організаційної структури фінансової системи і одним з органів управління. А з огляду на положення чинного законодавства вона є органом управління та контролюючим органом. Тож, щоб окреслити, яке саме місце відведено Верховній Раді України в сфері управління фінансовою системою України, необхідно з'ясувати її функції. Більшість науковців зазначають, що парламент має законодавчу та контрольну функції в даній сфері. Також, досить часто звертають увагу на бюджетно-фінансову функцію, адже саме Верховна Рада України відповідальна за щорічне прийняття державного бюджету.

Законодавча функція Верховної Ради України, як зрозуміло із самого поняття, полягає у прийнятті відповідних законів, які мають безпосередній вплив на фінансову систему держави. Проте, зважаючи на положення Конституції ми вважаємо за доцільне говорити не лише про законодавчу, але й тісно пов'язану з нею організаційну функцію, що виражається у наступних положеннях статті 85 Основного Закону, відповідно до якої Верховна Рада України приймає закони, затверджує Державний бюджет та контролює його виконання, затверджує рішення про надання та отримання Україною позик на міжнародному рівні тощо [2].

Також статтею 92 Конституції України визначено, що виключно законами встановлюються Державний бюджет і бюджетна система, система оподаткування, податки і збори тощо [2].

Так, ми бачимо, що норми Конституції України досить яскраво зображують нам законодавчу функцію Верховної Ради України, а також дозволяють вести мову про організаційну функцію у цій сфері, яка реалізується, наприклад, затвердженням рішень про надання Україною позик і 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.

Як вже зазначалося, науковці окремо говорять про бюджетно-фінансову функцію Верховної Ради України, яка виражається у повноваженнях вітчизняного парламенту щодо державного бюджету. Так, статтею 96 Конституції України встановлено, що: «Державний бюджет України затверджується щорічно Верховною Радою України на період з 1 січня по 31 грудня, а за особливих обставин – на інший період. Кабінет Міністрів України не пізніше 15 вересня кожного року подає до Верховної Ради України проект закону про Державний бюджет України на наступний рік. Разом із проектом закону подається доповідь про хід виконання Державного бюджету України поточного року» [2].

Про важливість реалізації Верховною Радою України бюджетно-фінансової функції свідчить також те, що даному питанню присвячена окрема глава Закону України «Про регламент Верховної Ради України» – Глава 27 «Затвердження державного бюджету України і контроль за його виконанням». Даною главою регламентуються такі питання як: визначення Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період; підготовка, представлення та процедура розгляду проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, внесення змін до прийнятого закону та контроль за його виконанням [3].

Як видно, у Законі України «Про регламент Верховної Ради України» згадується також і функція контролю. Проте, слід зазначити, що вона регламентується не лише згаданим Законом, але й іншими нормативно-правовими актами і перш за все – Конституцією України. Так, наприклад, у статті 97 ска-

зано, що: «Кабінет Міністрів України відповідно до закону подає до Верховної Ради України звіт про виконання Державного бюджету України. Поданий звіт має бути оприлюднений» [3].

Детально функція контролю Верховною Радою України у бюджетній сфері регламентована Бюджетним кодексом України. У статті 109 даного Кодексу зазначено, що Верховна Рада України здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства у процесі своєї прийняття та виконання закону про Державний бюджет, розгляді звіту про його виконання та в процесі використання кредитів (позик), що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій [4].

Загалом же, Верховна Рада України здійснює свою контрольну функцію опосередковано – через Рахункову палату, що затверджено статтею 98 Конституції України: «Контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням здійснює Рахункова палата. Організація, повноваження і порядок діяльності Рахункової палати визначаються законом» [2].

Також слід зауважити, кого саме контролює Верховна Рада України. Так, О.А. Стародубова зазначає, що: «підконтрольними суб'єктами виступають усі органи державної влади і місцевого самоврядування та їх посадові особи, а також усі підприємства, установи та організації незалежно від форми власності. При цьому основним підконтрольним суб'єктом є Уряд» [5, с.127].

Найчастіше науковці та практики говорять про дві функції Верховної Ради України як суб'єкта управління фінансовою системою держави – законодавчу (як її основну функцію у всіх сферах) та контрольну. Проте, ми вважаємо за доцільне говорити також про функцію установчу в даній сфері. Бо, наприклад, згідно статті 10 Закону України «Про національний банк України»: «Верховна Рада України призначає чотирьох членів Ради Національного банку шляхом прийняття відповідної постанови. Голова Національного банку, який призначається на посаду Верховною

Радою України за поданням Президента України, входить до складу Ради Національного банку за посадою» [6].

На нашу думку, норми вищезгаданого Закону, що Верховна Рада України має повноваження щодо призначення половини складу Національного банку України, дозволяють нам виокремити установчу функцію як одну із функцій законодавчого органу як суб'єкта управління фінансовою системою України.

Отже, Верховна Рада України як єдиний законодавчий державний орган є одним із основних суб'єктів управління фінансовою системою України. Її основними функціями у цій сфері є: 1) законодавча; 2) організаційна; 3) фінансово-бюджетна; 4) установча; 5) контролююча.

Таким чином, з точки зору авторів, саме Верховна Рада України, має найбільшу силу впливу на фінансову систему України, бо, виконуючи свою основну (законодавчу) функцію, може докорінно перебудувати останню. При цьому, негативним може бути те, що кожні п'ять років склад парламенту змінюється і, відповідно, політика у цій сфері також, що може мати як позитивні, так і негативні наслідки. Важливою є реалізація парламентом також контрольної функції. Великий вплив на фінансову систему парламент має, зокрема, реалізуючи організаційну та установчу функції, наприклад, затверджуючи рішення про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України чи призначаючи половину складу Національного банку України та його Голову за поданням Президента. Здійснення фінансово-бюджетної функції також має надзвичайно важливе значення, адже саме Верховна Рада України є тим органом, на який покладено щорічне прийняття Закону України «Про державний бюджет України».

Як показують дослідження, законодавча функція є основною і для європейських країн в сфері управління фінансовими системами. Так, наприклад, Т.А. Француз-Яковець пише щодо парламенту Франції наступне: «детальну регламентацію процедурних питань містить Регламент Національних зборів Франції,

який складається із трьох розділів, що регулюють питання організації та діяльності Національних зборів, питання законодавчої процедури, а також питання парламентського контролю. Розділ «Законодавча процедура» поділено на три частини, які визначають звичайну парламентську процедуру, процедуру обговорення фінансових законів та питання спеціальних законодавчих процедур. Даний розділ, зокрема, включає детальне визначення порядку законодавчої діяльності постійних комісій, доповідей стосовно законопроектів, підготовку висновків та надання інформації, здійснення права внесення поправок до тексту, поширення висновків відносно фінансових законопроектів та ін.» [7, с.63].

При цьому, що стосується деяких двопалатних парламентів, то слід зазначити, що повноваження палат не є однаковими, що проявляється, зокрема, у здійсненні парламентом законодавчої функції. Т.А. Француз-Яковець, яка досліджувала фінансові повноваження двопалатних парламентів, пише, що вони можуть бути неоднаковими у різних палат, проте, закон про бюджет приймається за згодою їх обох. Так, наприклад, для палат парламенту Франції повноваження є однаковими, а у федеративних державах пріоритет в даній сфері належить нижнім палатам, зокрема, у ФРН. У Бельгії бюджет приймає нижня палата. В Австрії, Словенії та Чехії верхня палата не має права відхилити проект бюджету, якщо він був прийнятий нижньою палатою парламенту, а може лише вносити до нього поправки [8, с.289].

Слід зазначити, що більшість дослідників зазначають, що однією з найголовніших функцій усіх парламентів є бюджетно-фінансова. У Федеративній Республіці Німеччина, згідно досліджень авторів посібника «Фінанси зарубіжних країн» за редакцією О.П. Кириленко: «основна роль у бюджетному процесі відводиться бюджетному комітету Бундестагу. Після прийняття законопроекту бундестагом він підписується главою уряду і стає законом» [9, с.213–219].

Цікавими є також бюджетно-фінансові повноваження парламенту Італії. Так, наприклад, до компетенції законодавчої влади відносять щорічне ухвалення бюджету, щорічне

ухвалення звіту про витрати за минулий фінансовий рік який представляється в парламенті на затвердження. При цьому проект бюджету може не охоплювати всі державні витрати, а також не включати дані про окремі державні органи, що, у свою чергу, позбавляє парламент повного контролю над діяльністю виконавчої влади [10, с.14].

Контрольну функцію мають також і парламенти європейських країн і реалізують її через схожі з Верховною Радою України повноваження. Так, Т.А. Француз-Яковець зазначає, що, наприклад, у Польщі, Румунії, Угорщині створені Рахункові (контрольні) палати, а у Великобританії існує посада генерального контролера і ревізора, якого згідно з резолюцією палати громад призначає прем'єр-міністр [7, с.58].

У даному випадку ми можемо також прослідкувати і прояв організаційно-установчої функції, яка полягає у створенні відповідних контролюючих органів, які до того ж, є також схожими на ті, що діють в Україні. Так, в Україні було створено Рахункову палату, що діє від імені Верховної Ради України і здійснює контроль за використанням коштів Державного бюджету України.

Також, автори посібника «Глобальні фінанси» Н.В. Стукало, М.В. Литвин та М.І. Деркач зазначають, що у Румунії парламент пильно контролює фінансову діяльність всіх ланок бюджетної системи. Хоча в країні проголошено постулат про самостійність місцевих бюджетів, але його не завжди виконують, оскільки географічне положення, економічні умови і можливості регіонів не однакові [11, с.129].

Цікавим є те, що аналітик Європейського інформаційно-дослідницького центру К. Пенькова зазначає наступне: «Ухвалення бюджету та інші фінансові повноваження є найстарішою прерогативою парламенту. Однак фінансові повноваження дедалі більшою мірою переходять від парламенту до уряду. Юридично все фінансове законодавство виходить з парламенту, практично ж він відіграє винятково номінальну роль у даній сфері. Парламент не може відігравати більш активну роль у сфері бюджетних відносин (як і в інших сферах) хоча б тому, що він не володіє належним інфор-

маційним забезпеченням. Цілковитим володарем будь-якої інформації є тільки уряд» [12].

Зважаючи на досвід європейських країн, можна відзначити багато спільного у повноваженнях парламентів європейських країн та Верховної Ради України. Так, наприклад, основними функціями парламентів є законодавча, контрольна та бюджетно-фінансова, в рамках якої вони здійснюють прийняття бюджетів та контроль за їх виконанням.

Проте, є й відмінності, що здебільшого полягають у відмінностях самої структури парламенту. Так, наприклад, у Німеччині та Великобританії вони є двопалатними, в яких палати мають неоднакові повноваження щодо вирішення фінансових питань. Також існують відмінності щодо бюджетного періоду. Наприклад, у Великобританії він не співпадає з календарним роком як в Україні та Німеччині і починається лише у квітні.

Крім того, на сьогоднішній день в європейських країнах помітна тенденція переходу управлінських повноважень у фінансовій системі, що виражається в процедурі прийняття бюджетів, від парламентів до урядів країн. Адже саме уряди володіють більшим об'ємом інформації та більшими ресурсами для ефективного управління фінансовою сферою. При цьому, парламенти, безумовно, залишаються важливими суб'єктами управління фінансовою системою, так як не втрачають свою основну функцію – законодавчу. З точки зору авторів, врахування такого досвіду було би дуже корисним при реформуванні української фінансової системи.

ЛІТЕРАТУРА

1. Романюк Л. І. Поняття фінансової системи України, проблеми розвитку та шляхи вирішення / Л. І. Романюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://s-journal.cdu.edu.ua/base/2008/v6/v6pp155-157.pdf>.
2. Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-вр [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
3. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» : від 10.02.2010 р., № 1861–VI

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>.

4. Бюджетний кодекс України : від 08.07.2010 р., № 2456–VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

5. Стародубова О. А. Верховна Рада України як суб'єкт контрольних правовідносин у фінансово-бюджетній сфері / О. А. Стародубова // Вісник Запорізьк. нац. ун-ту. – 2010. – № 4. – С. 125–131.

6. Закон України «Про Національний банк України» : від 20.05.1999 р., № 679–XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/679-14>.

7. Француз-Яковець Т. А. Парламентські процедури двопалатних парламентів та джерела їх правового регулювання / Т. А. Француз-Яковець // Прикарпатський юридичний вісник. – 2012. – Вип.2 – С. 57–66.

8. Француз-Яковець Т.А. Особливості здійснення бюджетно-фінансових повнова-

жень сучасними двопалатними парламентами / Т. А. Француз-Яковець // Митна справа. – 2011. – № 3 (75). – Ч. 2. – С. 288–293.

9. Фінанси зарубіжних країн : навчальний посібник / [Кізіма Т. О., Кравчук Н. Я., Горин В. П. та ін.] ; за ред. О. П. Кириленко. – Тернопіль : Економічна думка, 2013. – 287 с.

10. Система державного управління Італійської Республіки: досвід для України / уклад. : Ю. В. Ковбасюк, С. В. Загороднюк, Л. В. Примаченко. – К. : НАДУ. – 2012. – 48 с.

11. Глобальні фінанси : навч. посіб. / Стукало Н. В., Литвин М. В., Деркач М. І. – Дніпропетровськ, 2014. – 1092 с.

12. Права та обов'язки членів парламентів країн ЄС. Функції парламенту. Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29005.pdf>.

Логвиненко М. І. Компаративний аналіз повноважень парламентів європейських країн та Верховної Ради України в сфері управління фінансовою системою / М. І. Логвиненко, В. І. Титарев // Форум права. – 2016. – № 5. – С. 130–134 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_5_23.pdf

Досліджено повноваження Верховної Ради України в сфері управління фінансовою системою. Здійснено їх компаративний аналіз з повноваженнями парламентів європейських країн. Виявлено недоліки в управлінні фінансовою системою України та надано пропозиції щодо його удосконалення, шляхом модифікації повноважень законодавчого органу в цій сфері.

Логвиненко Н.И., Титарев В.И. Компаративный анализ полномочий парламентов европейских стран и Верховной Рады Украины в сфере управления финансовой системой

Исследованы полномочия Верховной Рады Украины в сфере управления финансовой системой. Проведен их компаративный анализ с полномочиями парламентов европейских стран. Найдено недостатки в управлении финансовой системой Украины и даны предложения по его усовершенствованию путем модификации полномочий законодательного органа в этой сфере.

Logvinenko N.I., Titarev V.I. Comparative Analysis of the Powers of Parliaments of European Countries and the Verkhovna Rada of Ukraine in the Field of Financial Management System

The full powers of the Verkhovna Rada of Ukraine were researched in the management sphere of financial system. The comparative analysis with the authority of Parliament of European countries was made. The defects in the administration of the financial system of Ukraine were found and the suggestions for its improvement were given, by modifying the full powers of the legislative body in this area.