УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-1.5>

СОФ'ІН М.І.

ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ ЯК КЛЮЧОВИЙ СУБ'ЄКТ РЕАЛІЗАЦІЇ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

У статті на основі аналізу норм чинного законодавства України, а також наукових поглядів вчених визначено роль і значення діяльності Верховної Ради в реалізації фінансової політики в українській державі.

З'ясовано, що Верховна Рада України, реалізуючи свій правовий статус як суб'єкт правовідносин, пов'язаних із фінансовою політикою, чинним національним законодавством України наділена повноваженнями щодо формування інших суб'єктів реалізації цього напрямку державної політики.

Наголошено, що метою надходження коштів до Державного бюджету України та їх використання є виявлення відхилень від прийнятих стандартів і порушень принципів законності, ефективності й економії витрачання матеріальних ресурсів для того, щоб мати можливість прийняти відповідні заходи, притягти винних до відповідальності, отримати компенсацію за завдані збитки або вжити заходів щодо запобігання чи зменшення кількості таких порушень.

Рахункова палата підзвітна Верховній Раді України та регулярно інформує її про результати своєї роботи. Законодавець наділяє Рахункову палату значною кількістю владних повноважень у сфері здійснення контрольної діяльності, в тому числі в галузі реалізації фінансової політики в Україні.

Встановлено, що основна роль і значення діяльності Верховної Ради України в реалізації фінансової політики полягає в закріпленні правових засад функціонування цієї сфери суспільних відносин.

Обґрунтовано, що окремим не менш важливим напрямком діяльності Верховної Ради України в сфері реалізації фінансової політики є здійснення даним органом державної влади повноважень щодо формування інших суб'єктів даних правовідносин. Зроблено висновок, що деякі напрямки вказаної діяльності Верховної Ради України щодо реалізації фінансової політики здійснюють органи, які входять до її складу – комітети Верховної Ради України, а також спеціально створений задля здійснення контрольної діяльності в даній сфері орган державної влади, що діє від імені Верховної Ради України – Рахункова палата. Окремий напрям контрольної діяльності Верховної Ради України в сфері суспільних відносин, пов'язаних із реалізацією фінансової політики в Україні, здійснює такий колегіальний орган державної влади як Рахункова палата.

Ключові слова: Верховна Рада України, суб'єкт, фінансова політика, парламентський контроль, комітет ВРУ.

In the article, on the basis of the analysis of the norms of the current legislation of Ukraine, as well as the scientific views of scientists, the role and importance of the Verkhovna Rada's activities in the implementation of fiscal policy in the Ukrainian state are determined. It is found that the Verkhovna Rada of Ukraine, exercising its legal status as a subject of legal relations related to fiscal policy, has the existing national legislation of Ukraine with the authority to form other subjects of implementation of this direction of state policy.

It is emphasized that the purpose of receiving funds to the State Budget of Ukraine and their use is to identify deviations from the adopted standards and violations of the principles of legality, efficiency and cost savings of material resources, in order to be able to take appropriate measures, hold the perpetrators accountable, obtain compensation for their losses. or take steps to prevent or reduce the number of such violations.

The Accounting Chamber reports to the Verkhovna Rada of Ukraine and regularly informs it of the results of its work. It should be noted that the legislator gives the Accounting Chamber a considerable amount of power in the sphere of control activities, including in the field of fiscal policy implementation in Ukraine. It is established that the main role and importance of the Verkhovna Rada's activity in the implementation of fiscal policy is to consolidate the legal foundations of the functioning of this sphere of public relations.

It is substantiated that a separate not less important area of activity of the Verkhovna Rada of Ukraine in the field of fiscal policy implementation is the exercise by this state authority of powers to form other subjects of these legal relationships. It is concluded that some areas of the above activity of the Verkhovna Rada of Ukraine on the implementation of fiscal policy are carried out by bodies that are part of it – committees of the Verkhovna Rada of Ukraine, as well as a state authority acting on behalf of the Verkhovna Rada specifically created for the purpose of controlling activities in this area of Ukraine – Accounting Chamber.

A separate direction of the control activity of the Verkhovna Rada of Ukraine in the field of public relations related to the implementation of fiscal policy in Ukraine is carried out by such a collegial body of state power as the Accounting Chamber..

Key words: *Verkhovna Rada of Ukraine, subject, fiscal policy, parliamentary control, parliamentary committee.*

Вступ. В якості однієї з основоположних стадій фінансової політики України слід розглядати стадію її реалізації. Саме від того, наскільки повно й якісно буде реалізовано фінансову політику держави, залежить функціонування майже всіх суспільних інституцій. Завдання із здійснення такої діяльності покладено на низку суб'єктів реалізації фінансової політики в Україні, провідне місце серед яких посідають органи державної влади. Саме тому встановлення ролі та значення діяльності зазначених суб'єктів реалізації державної фінансової політики в Україні є необхідною умовою повноцінного дослідження організаційно-правових засад здійснення вказаного напрямку політики в умовах Євроінтеграції. Так, серед органів державної влади, відповідальних за напрям реалізації державної фінансової політики в Україні, з огляду на встановлену у державі форму правління, в першу чергу, слід назвати парламент – Верховну Раду України. Правовий статус органу державної влади закріплено в Розділі IV «Верховна Рада України» Конституції України від 28 червня 1996 року. З аналізу приписів Основного Закону України можна зробити висновок, що Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади [1].

Стан дослідження. Окремі проблемні питання щодо суб'єктного складу фінансової політики у своїх наукових працях розглядали В.Л. Андрущенко, О.В. Зварич, Є.О. Балацький, Н.С. Педченко, С.В. Каламбет, В.Ю. Стрілець, А.Л. Коломієць, І.Г. Лук'яненко, С.С. Мошкова, А.Д. Мельник та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, в юридичній літературі відсутнє комплексне дослідження, присвячене сутності та призначенню Верховної Ради України, як ключового суб'єкта реалізації фінансової політики в Україні.

Постановка завдання. Метою статті є розгляд сутності та призначення Верховної Ради України, як ключового суб'єкта реалізації фінансової політики в Україні.

Результати дослідження. Законодавець наділяє парламент значною кількістю владних повноважень, реалізація яких має відношення до всіх без винятку суспільних відносин. З огляду на вказаний вище правовий статус даного органу державної влади найважливішим напрямком його діяльності є здійснення нормативно-правової регламентації відповідної сфери суспільних відносин, в тому числі пов'язаної з реалізацією фінансової політики в Україні. Цей напрям діяльності Верховної Ради України здійснюється шляхом реалізації наступних владних повноважень: внесення змін до Конституції України; прийняття законів; затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього; затвердження рішень про надання Україною позик та економічної допомоги іноземним державам і міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України; прийняття Регламенту Верховної Ради України; надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України; затвердження загальнодержавних програм економічного розвитку [1]. Здійснення наведених повноважень Верховної Ради України пов'язано із визначенням правових засад реалізації фінансової політики в Україні, встановленням основних напрямків реалізації такої політики.

Запорукою успішності реалізації вищенаведеного напрямку реалізації Верховною Радою України фінансової політики є повноваження даного органу державної влади щодо здійснення парламентського контролю. У науковій літературі відмічають те, що парламентський контроль являє собою особливий вид державного контролю, який здійснюється Верховною Радою України на підставі й у межах, визначених Конституцією та законами України, що дає змогу парламенту отримувати достовірну й об'єктивну інформацію про фактичне виконання своїх обов'язків і повноважень відповідними органами влади та їх посадовими особами, належним чином реагувати на виявлені порушення і, відтак, спрямований на забезпечення конституційної законності й державної дисципліни в сферах їх безпосередньої владно-управлінської діяльності [2, с. 241].

Здійснення Верховною Радою України парламентського контролю слід розглядати як одну з основних умов забезпечення ефективності реалізації фінансової політики в Україні, напрям, за допомогою якого у сфері суспільних відносин підтримується стан законності. Такий напрям реалізується шляхом наділення Верховної Ради України наступним обсягом владних повноважень: здійснення контролю за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання; заслуховування щорічних і позачергових послань Президента України про внутрішнє становище України; розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України; здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до законодавства; здійснення контролю за використанням одержаних Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України; здійснення парламентського контролю; прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів України чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як однією третьою від конституційного складу Верховної Ради України [1].

Верховна Рада України, реалізуючи свій правовий статус як суб'єкт правовідносин, пов'язаних із фінансовою політикою, чинним національним законодавством України наділена повноваженнями щодо формування інших суб'єктів реалізації даного напрямку державної політики. Аналіз ст. 85 Конституції України дозволяє стверджувати, що до групи таких повноважень слід віднести наступні: призначення виборів Президента України; усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури; призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України; призначення за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України та їх звільнення; вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України; призначення на посади та звільнення з посад Голови й інших членів Рахункової палати; призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України; призначення на посади та звільнення з посад членів складу Ради Національного банку України; дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України; призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим; призначення чергових і позачергових виборів до органів місцевого самоврядування; призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Верховної Ради України [1].

У контексті досліджуваного питання слід зазначити, що окремі напрямки своєї діяльності, в тому числі пов'язані з реалізацією фінансової політики в Україні, Верховна Рада України здійснює через свої структурні органи. Такими органами є комітети Верховної Ради України.

Правовий статус комітетів Верховної Ради України, їх функції та організаційні основи діяльності визначено на рівні Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року. Як слідує з аналізу положень вищенаведеного нормативно-правового акта, комітет Верховної Ради України – це орган Верховної Ради України, який утворюється з числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямами законопроектної роботи, підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій. При цьому Верховна Рада України затверджує кількість комітетів, їх назви та предмети відання [3].

Так, перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України затверджено постановою Верховної Ради України від 4 грудня 2014 року № 22-VIII. Аналіз нормативно-правового акта свідчить про те, що на сьогодні у державі функціонує 27 комітетів Верховної Ради України [4]. Розгляд ролі та значення діяльності в реалізації фінансової політики в Україні кожного з комітетів Верховної Ради України не представляється можливим у рамках проведення одного наукового дослідження. Саме тому автор акцентує увагу лише на тих комі-

татах Верховної Ради України, діяльність яких найбільше пов'язана з реалізацією фіскальної політики в Україні. Такі органи державної влади можуть бути названі шляхом аналізу положень постанови Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання». До них віднесено:

1) комітет Верховної Ради України з питань бюджету, до сфери відання якого належить: державна бюджетна політика та міжбюджетні відносини; Державний бюджет України (включно з питаннями доходів, видатків бюджету, контролю за виконанням бюджету); бюджетний процес; державний внутрішній і зовнішній борг; проведення експертизи щодо впливу законопроектів, проектів інших актів на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини; діяльність державних фінансових органів; діяльність Рахункової палати;

2) комітет Верховної Ради України з питань економічної політики, до сфери відання якого входить: державна економічна політика; застава, лізинг, концесія, оренда, розподіл продукції, управління майном, що перебуває в державній чи комунальній власності; приватизація державного та комунального майна, націоналізація, реприватизація, банкрутство тощо; регулювання державних закупівель; ціни та тарифи, ціноутворення; господарське законодавство; державна політика в сфері побутових відходів і металобрухту; кооперація (крім сільськогосподарської кооперації); антимонопольна політика, розвиток економічної конкуренції, захист прав споживачів; регуляторна політика;

3) комітет Верховної Ради України з питань податкової та митної політики, до сфери впливу якого віднесена система оподаткування, загальнодержавні податки та збори (обов'язкові платежі), місцеві податки та збори, інші доходи бюджетів неподаткового характеру, а також страхові нарахування на фонд оплати праці; організація та діяльність податкових органів, податкової міліції; податкові пільги; податковий борг та/або податкові зобов'язання; митна справа та митні тарифи; діяльність митних органів; законодавче регулювання ринку спирту, алкоголю та тютюну; оподаткування та діяльність державних лотерей і грального бізнесу; бухгалтерський облік і звітність, аудиторська діяльність;

4) комітет Верховної Ради України з питань промислової політики та підприємництва, до сфери відання якого належать наступні аспекти: промислова політика та розвиток окремих галузей виробництва; зовнішньоекономічна, інвестиційна діяльність, спеціальні (вільні) економічні зони та території пріоритетного розвитку, технологічні парки; стандартизація, підтвердження відповідності, акредитація та метрологічна діяльність; публічно-приватне партнерство; розвиток малого та середнього підприємництва; розвиток підприємницької діяльності та гарантування прав і законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності;

5) комітет Верховної Ради України з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення, до предмету відання якого належить: державна політика в сфері соціального захисту громадян; державне соціальне страхування; запровадження соціального медичного страхування; соціальні гарантії, забезпечення достатнього життєвого рівня людини; державна політика в сфері регулювання трудових відносин та зайнятості населення; розвиток соціального партнерства та діяльність об'єднань громадян сторін соціального партнерства; діяльність соціальних фондів; державна політика в сфері пенсійного забезпечення;

6) комітет Верховної Ради України з питань фінансової політики і банківської діяльності, предметом відання якого є: грошово-кредитна політика; банки та банківська діяльність; валютне регулювання; правовий режим цінних паперів та фондового ринку; діяльність небанківських фінансових установ (та суб'єктів) страхової діяльності; функціонування фінансових ринків і запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом; функціонування платіжних систем та електронної комерції; повернення заощаджень населенню [4].

Окремий напрям контрольної діяльності Верховної Ради України в сфері суспільних відносин, пов'язаних із реалізацією фіскальної політики України, здійснює такий колегіальний орган державної влади як Рахункова палата. Як зазначено у ст. 98 Конституції України, контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата [1].

Як зауважують учені-адміністративісти, метою зазначеного різновиду контролю є виявлення відхилень від прийнятих стандартів і порушень принципів законності, ефективності й економії витрачання матеріальних ресурсів для того, щоб мати можливість прийняти відповідні заходи, притягти винних до відповідальності, отримати компенсацію за завдані збитки або вжити заходів щодо запобігання чи зменшення кількості таких порушень. Контрольна діяльність Рахункової палати України є джерелом інформації під час реалізації контрольних повноважень

Верховної Ради України, яка в такий спосіб контролює виконання політики державних доходів і політики державних витрат [5, с. 262–263].

Більш детально правовий статус, організацію та порядок діяльності вказаного органу державної влади визначено на рівні Закону України «Про Рахункову палату» від 2 липня 2015 року. З аналізу положень вищенаведеного нормативно-правового акта слідує, що Рахункова палата підзвітна Верховній Раді України та регулярно інформує її про результати своєї роботи. Законодавець наділяє Рахункову палату значною кількістю владних повноважень у сфері здійснення контрольної діяльності, в тому числі в галузі реалізації фіскальної політики в Україні.

Зі змісту ст. 7 вищенаведеного нормативно-правового акта можна зробити висновок, що до таких повноважень необхідно віднести наступні: здійснення фінансового аудиту й аудиту ефективності; аналіз виконання Державного бюджету України та підготовка відповідних висновків і пропозицій; аналіз річного звіту про виконання Державного бюджету України; аналіз ефективності 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 за зверненням органів місцевого самоврядування, фондів загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування, державних підприємств й інших суб'єктів господарювання державного сектору економіки заходи державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) щодо відповідних місцевих бюджетів і діяльності суб'єктів звернення; направляє за результатами заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) обов'язкові для розгляду рішення Рахункової палати; тощо [6].

Висновки. З аналізу наведених положень вбачається, що основна роль і значення діяльності Верховної Ради України в реалізації фіскальної політики полягає в закріпленні правових засад функціонування даної сфери суспільних відносин. Задля визначення окремих аспектів реалізації фіскальної політики в Україні, встановлення й у разі необхідності відновлення стану законності у сфері суспільних відносин, парламент наділений значним обсягом контрольних повноважень.

Окремим напрямом діяльності Верховної Ради України у сфері реалізації фіскальної політики в Україні слід назвати здійснення цим органом державної влади повноважень щодо формування інших суб'єктів таких правовідносин. Деякі напрями вказаної діяльності Верховної Ради України щодо реалізації фіскальної політики здійснюють органи, які входять до її складу – комітети Верховної Ради України, а також спеціально створений задля здійснення контрольної діяльності у цій сфері, що діє від імені Верховної Ради України – Рахункова палата.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: закон України від 28.06.1996 № 254к/96 ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Теліпко В.Е. Конституційне та конституційно-процесуальне право України : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / В.Е. Теліпко. К. : Центр учбової літератури, 2009. 568 с.
3. Про комітети Верховної Ради України: закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 19. Ст. 134.
4. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання: постанова Верховної Ради України від 04.12.2014 № 22-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 1. Ст. 10.
5. Ракул О.В. Адміністративно-правове регулювання фіскальної політики в Україні: дис. ... доктора юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2018. 439 с.
6. Про Рахункову палату: закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 19. Ст. 134.