

9. Податковий кодекс України Кодекс України; Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. Дата оновлення: 01.03.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/2755-17?lang=uk> (дата звернення: 01.03.2019).

10. Ссаулов Ю.В. Сутність складових податкового процесу. Економіка та держава., 2010. №4. С. 62-64

11. Глухов В.В., Дольде И.В. Налоги: теория и практика: учебное пособие. Санкт-Петербург : Специальная литература, 1996. 288 с.

12. Науково-практичний коментар до Податкового кодексу України: в 3 т. / за заг. редакцією М. Я Азарова. Київ: Міністерство фінансів України, Національний університет ДПС України, 2010. 2389 с.

13. Кучерявенко Н. П. Курс налогового права: в 6 т. Харьков: Легас-Право, 2005. Т. 3: Учение о налоге. 2005. 600 с. С. 94

14. Злобин Н.Н. Налог как правовая категория. Финансово-правовая доктрина постсоциалистического государства. Выпуск 1. Черновцы: Рута, 2003. С. 217

15. Сударенко О. Податок - категория финансового права. Зовн. торгівля: економіка, фінанси, право. 2016. Вип. 1. С. 56-67.

16. Демин А. В. Налоговое право России: учебное пособие. Москва: РИОР, 2008. 382 с.

УДК 342.536.3

Марущак Анна Валеріївна

Чернівецький юридичний інститут

Національного університету

«Одеська юридична академія»

канд. юрид. наук, доцент кафедри конституційного,

адміністративного та фінансового права

ПРАВОВА ПРИРОДА ТА ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ

Стаття присвячена дослідженню та аналізу правової природи та основ діяльності Рахункової палати України. Проаналізовані основні нормативно-правові акти, що регулюють діяльність Рахункової палати. Досліджено позицію вчених з приводу ролі та значення діяльності Рахункової палати.

Розглянуто вимоги до членів Рахункової палати та порядок їх призначення. Запропоновано розподіл повноважень Рахункової палати за групами. Визначено функції Рахункової палати.

Ключові слова: Рахункова палата, державний зовнішній фінансовий контроль, повноваження Рахункової палати, функції Рахункової палати.

Статья посвящена исследованию и анализу правовой природы и основ деятельности Счетной палаты Украины. Проанализированы основные нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность Счетной палаты. Исследованы научные позиции ученых по поводу роли и значения деятельности Счетной палаты. Рассмотрены требования к членам Счетной палаты и порядок их назначения. Предложено распределение полномочий Счетной палаты по группам. Определены функции Счетной палаты.

Ключевые слова: Счетная палата, государственный внешний финансовый контроль, полномочия Счетной палаты, функции Счетной палаты.

The article is dedicated to research and analysis of the legal nature and fundamentals of the activities of the Accounts Chamber of Ukraine. The Main law regulations that regulate the activities of the Accounts Chamber were analyzed. The scientific position of scientists about the role and importance of the activities of the Accounts Chamber were researched. The requirements for members of the Chamber of Accounts and the procedure for their appointment was considered. The distribution of powers of the Accounts Chamber into groups has been proposed. The functions of the Court of Accounts are defined.

Key words: Accounting Chamber, state external financial control, powers of the Accounting Chamber, functions of the Accounting Chamber.

Постановка проблеми. Контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання є важливою складовою функціонування усього механізму

державного контролю. Лише об'єктивний та незалежний контроль спроможний запобігти шахрайству, упередженості, заангажованості та іншим можливим негативним впливам на процес перевірки державних фінансових ресурсів. Задля досягнення якнайкращого результату у фінансово-економічній сфері створюється і діє Рахункова палата. Дослідження її діяльності є необхідною умовою для розуміння основного призначення та ролі Рахункової палати в державі.

Аналіз дослідження даної проблеми. Питання вивчення, законодавчого закріплення та аналізу діяльності Рахункової палати нерозривно пов'язане з питанням державного фінансового контролю, якому присвячено небагато наукових праць вітчизняних та зарубіжних науковців, таких як: Т.А. Латковська, Л.А. Савченко, М.П. Кучерявенко. Правові основи Рахункової палати більш детально висвітлені у творчих здобутках таких авторів, як: У.О. Олексій, О.С. Койчева, П.П. Латковський тощо.

Метою статті є формування аналізу законодавчих норм у сфері регулювання повноважень та діяльності Рахункової палати, здійснення розподілу повноважень Рахункової палати у групі, визначення суті та основ існування і діяльності цього органу, відмежування його від деяких інших органів державного фінансового контролю.

Виклад основного матеріалу. Здійснення контрольної діяльності в Україні відіграє чималу роль у всіх аспектах існування та функціонування країни. Для цього вітчизняне законодавство наділяє відповідних суб'єктів конкретними повноваженнями. Так, у різних сферах діяльності держави в особі її органів неодмінно повинен бути контролюючий суб'єкт, що унеможливить порушення ними прав та свобод людини і закону. Позитивний результат практики існування контролюючих органів досягнутий у багатьох країнах світу у цілому, та, зокрема, в Україні.

Так, наприклад, вищими аудиторськими інституціями країн Європейського Союзу є Вища Палата Контролю у Польщі, Верховна Контрольна Палата у Чеській Республіці, Державна

контрольна служба в Угорщині, Державна Контрольна Палата в Естонії, Аудиторський Суд у Румунії тощо.

За допомогою контролю відбувається процес забезпечення досягнення поставлених цілей, тому контроль це необхідність будь-якої держави, яка повинна мати всеохоплюючий прояв. Контроль існує у кожному напрямку державної політики – економічному, екологічному, національній безпеки країни, соціального тощо.

Одним із найбільш вагомих напрямків здійснення державної політики є фінансовий. Як вірно відзначається у науковій літературі «дослідження поняття та змісту фінансової політики дає змогу розглядати її як систему фінансових заходів, головною метою якої є забезпечення оптимального перерозподілу фінансових ресурсів з метою мінімізації впливу кризових явищ на національну економіку...» [1].

Фінансова політика країни має яскраве відображення у Державному бюджеті, адже бюджетна політика є її невід'ємною складовою. Тому, безумовно, Державний бюджет України напряму залежить від фінансової політики держави і вимагає контролю зі сторони компетентних органів. Відповідно до Конституції України, а саме ст. 98, таким органом є Рахункова палата, яка діє від імені Верховної Ради України та здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням [3].

Саме тому, справедливо можемо віднести Рахункову палату до суб'єктів здійснення державного зовнішнього фінансового контролю. На підтвердження такої позиції нам говорить і сам законодавець у Законі України «Про рахункову палату», де передбачені порядок, правила та процедура здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю. Проте, іншим нормативно-правовим актом, а саме Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993 р. вказано, що здійснення державного фінансового контролю забезпечує центральний орган виконавчої влади, уповноважений Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю. Як бачимо, законодавець

коло суб'єктів здійснення державного фінансового контролю окреслив лише виконавчою владою. Це викликає певну колізію між нормами вищевказаних законодавчих актів.

Відносини, що регулює вищевказаний законодавчий акт, якнайкраще відображаються у діяльності іншого органу державного фінансового контролю – Державної аудиторської служби України. Правова природа останньої та Рахункової палати досить схожа завдяки їх основному призначенню, але, водночас, і не викликає сумнівів щодо чисельних підстав її розмежування. Щодо цього, досить влучною є точка зору Табенської Ю.В., яка зазначає, що на противагу Державній аудиторській службі України, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та яка забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, висновки і пропозиції Рахункової палати спрямовані на усунення недоліків у бюджетному процесі, які призводять до неефективного використання бюджетних коштів. Здійснюючи експертизу законопроектів про держбюджет, готуючи висновки Верховній Раді України про використання коштів Державного бюджету України, Рахункова палата бере безпосередню участь у вдосконаленні бюджетного процесу [8].

Мета існування та завдання, на досягнення яких повинна спрямовуватись діяльність вищевказаних органів є не єдиними їхніми відмінностями. Останні можна також визначити і за допомогою інших критеріїв. Наприклад, на відміну від Рахункової палати Державна аудиторська служба України є центральним органом виконавчої влади і її діяльність координується Кабінетом Міністрів України. Її очолює Голова, який призначається та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України. Отже, вона є суб'єктом який повністю підпорядковується зовсім іншій гілці влади – виконавчій. Крім того, законодавство України не передбачає спеціальних вимог до державних службовців та працівників Держаудитслужби, на відміну від регламентації таких вимог до членів Рахункової палати, про що детальніше буде розглянуто далі. Термін повноважень державних службовців та працівників Держаудитслужби також чітко не визначений законодавцем.

Як зазначає Петренко П.С., формування зовнішнього державного контролю в Україні почалося із створення в середині 1990-х років Рахункової палати України в досить складних умовах перехідного періоду до ринкової економіки, що характеризувалося кризовим станом економіки і з усіма впливаючими з цього соціально-економічними проблемами, нестабільністю бюджетно-фінансової системи країни, відсутністю необхідного законодавчого забезпечення організації бюджетного процесу і низьким рівнем фінансової дисципліни [6].

Важливе значення діяльності Рахункової палати неодноразово підкреслюється у вітчизняній науці. Так, наприклад, У.О. Олексій підкреслює, що здійснені працівниками Рахункової палати 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 в суспільстві [5].

Справедливо підкреслює важливість Рахункової палати і Латковський П.П., який вказує, що з кожним роком значення Рахункової палати України як постійно діючого органу контролю поступово зростає. Про це свідчить практика функціонування цього органу, обсяг функцій і повноважень якого закріплений законодавством України [4].

Рахункова палата здійснює контроль у різних сферах фінансово-економічної діяльності, крім тих, що знаходяться за межами використання коштів Державного бюджету.

Рахункова палата є державним колегіальним органом. Голову та інших членів рахункової палати призначає та звільняє з посади Верховна Рада України. Подання про призначення на посаду Голови Рахункової палати вносить Верховній Раді України Голова Верховної Ради України. Усього склад Рахункової палати налічує дев'ять членів. Законодавство, а саме закон України «Про Рахункову палату» регламентує вимоги до члена Рахункової палати. Це може бути особа, яка є

громадянином України, не молодша за тридцять п'ять років, володіє державною мовою та однією з мов Ради Європи, має вищу юридичну освіту не нижче ступеня магістра, не менше семи років загального стажу роботи у сфері державного контролю, економіки, фінансів або права не менше п'яти років та володіє бездоганною діловою репутацією [7]. Закон вказує строк повноважень членів Рахункової палати – шість років, а також визначає неможливість обіймати посаду члена Рахункової палати більш ніж два строки.

Рахункова палата здійснює свої повноваження за допомогою впровадження заходів державного зовнішнього фінансового контролю, перелік яких чітко визначений у законодавстві. До них належать: фінансовий аудит, аудит ефективності, експертиза, аналізу та інших контрольних заходів.

Щодо повноважень Рахункової палати, варто зазначити, що проаналізувавши їх перелік, регламентований у законодавстві, можна зробити висновок що здійснюваний нею контроль спрямований на наступні сфери: законопроектна, сфера кредитування, сфера доходів та видатків Державного бюджету України, правозахисна сфера.

Так, у законопроектній сфері Рахункова палата проводить експертизу поданого до Верховної Ради України проекту закону про Державний бюджет України (включаючи матеріали, що додаються до цього проекту закону) та готує відповідні висновки.

У сфері кредитування здійснює фінансовий аудит та аудит ефективності щодо надання кредитів з державного бюджету та повернення таких коштів до державного бюджету та щодо 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, у межах, які стосуються таких наслідків.

Сфера доходів та видатків Державного бюджету України характеризується найбільш широким колом повноважень з боку Рахункової палати, оскільки одним із завдань останньої є аналіз

виконання Державного бюджету України, і саме для його виконання законодавством у ст. 7 Закону України «Про Рахункову палату» передбачена велика кількість повноважень.

У правозахисній сфері Рахункова палата здійснює наступні повноваження: звертається до суду у разі порушення об'єктами контролю повноважень членів Рахункової палати та посадових осіб апарату Рахункової палати, зокрема щодо усунення перешкод у реалізації таких повноважень; у разі виявлення ознак кримінального або адміністративного правопорушення інформує про них відповідні правоохоронні органи.

Повноваження Рахункової палати відіграють неабияку роль і їх вчасна та правильна реалізація має важливі наслідки як у фінансово-економічній сфері, так і у благополуччі усієї країни в цілому.

Оскільки функція та повноваження співвідносяться як ціле та частина, доцільно буде виділення функцій Рахункової палати. Шляхом аналізу законодавства виділяємо наступні функції: функція фінансового аудиту та аудиту ефективності, експертна функція, правозахисна функція, методологічна функція.

Щодо напрямів впливу на діяльність Рахункової палати, то варто зазначити, що їй властива і аналітична функція. Вона представлена досить широким рядом повноважень, які здійснюються задля аналізу того чи іншого виду діяльності об'єктів контролю Рахункової палати.

Свою увагу на цю функцію звертає і Койчева О.С., об'єднуючи її з експертною. Автор вказує, що експертно-аналітична функція реалізується у двох напрямках: у підготовці експертних висновків за конкретними документами та аналітичних матеріалів [2].

Висновки. Діяльність Рахункової палати свідчить про ефективність засобів соціально-економічної стратегії держави. Як зазначалось вище, її повноваження здійснюються через впровадження заходів державного зовнішнього фінансового контролю. Дослідження обраної тематики призводить до висновку щодо недостатньо чіткого законодавчого закріплення

статусу Рахункової палати. Мова йде про її відсутність у переліку органів державного фінансового контролю за спеціальним законодавством. Щодо теоретичного аспекту дослідження діяльності Рахункової палати, то він відігріє важливу роль для розуміння її суті. За його допомогою можна окреслити коло функцій та повноважень даного органу. Отже, свої повноваження Рахункова палата здійснює у законопроектній сфері, сфері кредитування, сфері доходів та видатків Державного бюджету України та правозахисній сфері.

Література:

1. Базюк В.Р., Лагдан А.В. Фінансова політика України: сутність та проблеми розвитку. Перспективні напрямки наукової думки: 2018 рік : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, 18 квітня 2018 р. Тернопіль : «Друкарік», 2018. Т.4. С. 125–131.
2. Койчева О.С. Проблеми реалізації функцій Рахункової палати. Наше право. 2014. № 7. С. 104–109.
3. Конституція України. від 28 червня 1996 року. Відомості Верховної Ради. 1996. №30. Ст. 141.
4. Латковський П.П. Функції Рахункової палати України як постійно діючого органу контролю. Юридичний вісник. 2014. № 6. С. 55–61.
5. Олексій У. О. Контрольні повноваження рахункової палати у сфері дотримання бюджетного законодавства. Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку України в умовах європейської інтеграції : 2018 рік : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, 18 травня 2018 р. Одеса, 2018. С. 100–102.
6. Петренко П.С. Корупція в Україні: Рахункова палата потребує зміцнення механізмів правової держави. Економіка і суспільство. 2018. № 16. С. 201–209.
7. Про Рахункову палату: Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 36. Ст. 360.
8. Табенська Ю. Державна аудиторська служба України як центральний орган державного фінансового контролю. Причорноморський науково-дослідний інститут економіки та інновацій. 2017. № 22. С. 187–190.