

ДО ПИТАННЯ ПРО РЕАЛІЗАЦІЮ БЮДЖЕТНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

ON THE QUESTION OF THE IMPLEMENTATION OF THE STATE'S BUDGET OBLIGATIONS UNDER THE CONDITIONS OF THE STATE OF MARTIAL

Овчаренко А.С., к.ю.н.,
асистент кафедри фінансового права

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Шульга Т.М., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри фінансового права

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

В статті досліджуються різні аспекти, що стосуються реалізації бюджетних зобов'язань держави, яка ускладнюється сьогодні через військову агресію Російської Федерації проти України. Так, 24.02.2022 року в нашій державі було введено воєнний стан (Указ Президента № 64/2022 [1]). Безсумнівно, задля ефективного функціонування бюджетної сфери та забезпечення життєво важливих потреб громадян і Збройних Сил України в період дії воєнного стану мають належно, безперервно та оперативно виконуватися бюджетні зобов'язання держави. Тому Уряд терміново удосконалює нормативно-правову базу, щоб полегшити цей процес. Так, наприклад, Кабінет Міністрів України прийняв постанову від 5 березня 2022 р. № 198 [2], що спрощує реєстрацію бюджетних (фінансових) зобов'язань в органах Державної казначейської служби для оплати медичних послуг за договорами. У сьогоденнішніх обставинах ця реєстрація може здійснюватися на підставі поданих НСЗУ Реєстру бюджетних (фінансових) зобов'язань розпорядників (одержувачів) бюджетних коштів без подання підтвердних документів. Разом з тим, невід'ємною складовою цього процесу є фінансовий моніторинг. На фоні економічної кризи та зниження бюджетних доходів через війну, фінансова допомога міжнародних організацій та іноземних держав збільшилася в рази. На жаль, збільшилася і корупційна складова в державному економічному секторі. Тож, як зазначають науковці, це єдиний у сьогоденнішніх реаліях адекватний і достатньо ефективний механізм організаційно-правового регулювання сфери суспільних відносин, пов'язаних із запобіганням відмиванню «брудних» коштів та їх проникненню у фінансову систему держави [3]. Для цього міжнародним співтовариством перед Україною було поставлене завдання дослухатися до рекомендацій щодо внесення змін у діяльність Державної служби фінансового моніторингу (ДСФМ). Зокрема, щодо встановлення більш тісної співпраці між ДСФМ та НБУ відносно надання інформації щодо корупційних дій у банківській сфері, збільшення координації робочих відносин між ДСФМ та НАБУ, а також іншими антикорупційними службами тощо. Отже, як бачимо, проблеми реалізації бюджетних зобов'язань є особливо актуальними.

Ключові слова: бюджетні зобов'язання, бюджет, виконання бюджету, публічні закупівлі, фінансовий моніторинг, принципи публічних закупівель.

The article examines various aspects related to the implementation of the state's budgetary obligations, which is complicated today by the military aggression of the Russian Federation against Ukraine. For the effective functioning of the budgetary sphere and provision of the vital needs of citizens and the Armed Forces during the period of martial law, the budgetary obligations of the state must be fulfilled properly, continuously and promptly. The latter means any placing of an order, conclusion of a contract, purchase of goods, services or other similar operations during the budget period, according to which payments must be made during the same period or in the future, carried out in accordance with the budget allocation. Therefore, the Government is urgently improving the legal framework to facilitate this process. For example, the Cabinet of Ministers of Ukraine adopted Resolution No. 198 of March 5, 2022, which simplifies the registration of budget (financial) obligations in the bodies of the State Treasury Service for the provision of medical services. Now it can be carried out on the basis of the register of budget (financial) obligations of the managers (recipients) of budget funds submitted to the NSHU without submitting supporting documents. At the same time, financial monitoring is an integral part of this process. Against the background of the economic crisis and the decrease in budget revenues due to the war, the financial assistance of international organizations and foreign states increased many times. Unfortunately, the corruption component in the state economic sector has also increased. So, as scientists note, this is the only adequate and sufficiently effective mechanism of organizational and legal regulation of the sphere of social relations related to the prevention of laundering of "dirty" funds and their penetration into the financial system of the state [3]. For this purpose, the international community set a task for Ukraine to listen to the recommendations regarding changes in the activities of the State Financial Monitoring Service (SFMS). In particular, regarding the establishment of closer cooperation between the National Bank of Ukraine and SFMS in relation to providing information on corruption in the banking sector, increasing the coordination of working relations between the National Anti-corruption Bureau of Ukraine and SFMS, as well as other anti-corruption services etc. So, as we can see, the problems of implementing budget obligations and related issues are particularly relevant today.

Key words: budget obligations, budget, budget implementation, public procurement, financial monitoring, principles of public procurement.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням реалізації фінансових зобов'язань держави, в тому числі бюджетних, приділено досить багато уваги науковців. В різні часи до неї зверталися Л.К. Воронова, Д.О. Гетманцев, С.С. Доброскок, М.П. Кучерявенко, О.А. Музыка-Стефанчук, М.О. Перепелиця, Н.Ю. Пришва та інші. Проте, зважаючи на гостроту даної тематики саме в умовах воєнного стану, можна відмітити недостатність сучасних наукових досліджень з обраного питання.

Метою роботи є аналіз проблем реалізації бюджетних зобов'язань держави в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Важливу роль у процесі забезпечення перерозподілу доходів, соціального захисту населення, забезпечення найуразливіших його верств відіграє бюджет. Він є ключовим інструментом підтримання соціальної справедливості та перерозподілу валового внутрішнього продукту [4, с. 80].

Бюджетний кодекс України (п. 7 ст. 2) визначає бюджетне зобов'язання як будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, згідно з якими необхідно здійснити платежі протягом цього ж періоду або у майбутньому [5].

Законодавче визначення категорії «воєнний стан» міститься у ст. 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», відповідно до якої воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого

самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [6].

В період дії воєнного стану значно ускладнюється виконання державою бюджетних зобов'язань. Оскільки в цей час мають не лише забезпечуватися перерозподіл благ та соціальна справедливість, але і прийматися низка швидких й ефективних рішень, які безпосередньо спрямовані на захист суверенітету країни та її територіальної цілісності.

Відкрите збройне вторгнення Російської Федерації на територію України, зумовило необхідність внесення ряду змін у порядок реалізації бюджетних зобов'язань нашої держави. Так, Кабінетом Міністрів України (далі – КМ України) прийнято постанову «Про внесення змін до пункту 1 постанови КМ України від 28.02.2022 року» від 05.03.2022 № 201 (далі – Постанова № 201) [7], згідно якої в умовах воєнного стану:

1) оборонні та публічні закупівлі робіт, товарів та послуг здійснюються без застосування процедури закупівель та спрощених закупівель, що визначені Законами України «Про публічні закупівлі» та «Про оборонні закупівлі»;

2) перелік та обсяги закупівель робіт, товарів та послуг визначаються рішенням замовників / державних замовників, що такі закупівлі здійснюють;

3) під час здійснення закупівель, передбачених цією постановою:

– замовники мають дотримуватися принципів здійснення публічних закупівель, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі»;

– державні замовники у сфері оборони мають дотримуватися наступних принципів відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі»: відповідність та своєчасність прийнятим рішенням щодо захисту національних інтересів України, забезпечення потреб оборони та безпеки; ефективність та результативність використання коштів.

Вищезазначені закупівлі не включаються до річного плану закупівель. За результатом їх здійснення у електронній системі закупівель замовником/державним замовником оприлюднюється звіт про договір про закупівлю, укладений без використання електронної системи закупівель, договір про закупівлю та всі додатки до нього не пізніше ніж через 20 днів з дня припинення чи скасування воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях [7]. У той же час вимога стосовно оприлюднення не застосовується до договорів, які містять інформацію з обмеженим доступом.

Варто зауважити, що Закон України «Про інформацію» [8] відносить до інформації з обмеженим доступом конфіденційну, таємну та службову. При цьому до такої інформації не можуть бути віднесені відомості про:

– стан довкілля, якість харчових продуктів та предметів побуту;

– аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні ситуації, що сталися чи можуть статися і загрожують безпеці людей;

– про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення;

– про факти порушення прав і свобод людини, включаючи інформацію, що міститься в архівних документах колишніх радянських органів державної безпеки,

пов'язаних з політичними репресіями, Голодомором 1932-1933 років в Україні та іншими злочинами, вчиненими представниками комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів;

– про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб;

– щодо діяльності державних та комунальних унітарних підприємств, господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50% акцій (часток) належать державі або територіальній громаді, а також господарських товариств, 50 і більше % акцій (часток) яких належать господарському товариству, частка держави або територіальної громади в якому становить 100%, що підлягають обов'язковому оприлюдненню відповідно до закону;

– інші відомості, доступ до яких не може бути обмежено відповідно до законів та міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [8].

У своєму листі від 07.03.2022 № 18-07-08/4497 [9] Державна казначейська служба України (далі – ДКС України) наголосила, що проблемою може стати зловживання звільненням публічних закупівель від положень Закону України «Про публічні закупівлі» та закликала учасників до дотримання принципів здійснення публічних закупівель, встановлених статтею 5 зазначеного Закону.

Також урядом України було вжито заходів щодо переорієнтування бюджету держави на найнеобхідніші соціальні видатки, що мають за мету підтримати життєдіяльність населення та воєнні цілі. Зокрема, призупинено здійснення капітальних видатків.

Кабінетом Міністрів України 09 квітня 2022 року у котре були внесені зміни до Порядку виконання повноважень ДКС України в особливому режимі в умовах воєнного стану. Ухвалена урядом України Постанова надає ДКС України та його територіальним органам можливість в особливому режимі в умовах воєнного стану здійснювати пріоритетні видатки бюджетів. Даним актом також передбачено зменшення відсотка доходів місцевих бюджетів, який буде спрямовуватимуться на погашення короткострокових позик а також розширення переліку видатків другої черги, за якими здійснюються платежі за дорученнями клієнтів [10].

Фінансовий сектор є невід'ємною ключовою складовою національної економіки будь-якої країни світу. Саме від ефективності функціонування даного сектору залежить стабільність макроекономічних показників та зростання монетарних. Виходячи із сучасних реалій, а саме повномасштабного військового вторгнення РФ на територію України, яке спричинило не лише руйнування інфраструктури та жертви серед населення, а й стрімке падіння економіки, особливо гостро постає питання щодо ймовірної дестабілізації національної грошово-кредитної системи, що, в свою чергу, вкрай ускладнило би виконання державою бюджетних зобов'язань. Тому влада намагається вжити усіх можливих заходів задля мінімізації цих ризиків. В даній ситуації ключова роль такого «стабілізатора», по праву, належить грошово-кредитній політиці країни.

Згідно Закону України «Про Національний банк України», грошово-кредитна політика – це комплекс заходів у сфері грошового обігу та кредиту, що спрямовані на забезпечення цінової стабільності шляхом використання інструментів грошово-кредитної політики [11]. Ключовим завданням грошово-кредитної політики, як вже зазначалося, є стабілізація економіки. Комплексне впровадження фінансових заходів сприятиме безперебійному фінансуванню видатків державного бюджету, забезпечить потреби Збройних Сил України, забезпечить ліквідність банківської системи та збереження її ресурсної бази, сприятиме задоволенню підвищеного запиту на валютному ринку.

Оперуючи існуючими інструментами та враховуючи період воєнного стану, Національний банк України продовжує реалізацію спрямованих на підтримання фінансової стійкості заходів у грошово-кредитній політиці. Так, на своєму позачерговому засіданні Рада Національного банку України ухвалила Основні засади грошово-кредитної політики на період воєнного стану [12].

Даний документ допускає:

– тимчасове не використання ринкових монетарних інструментів, зокрема ключового (облікової) ставки, як основного інструменту грошово-кредитної (монетарної) політики через те, що зниження під час війни дієвості ринкових інструментів унеможливило проведення монетарної політики в режимі інфляційного таргетування з плаваючим валютним курсом. Дієвість каналів монетарної трансмісії додатково послаблюється адміністративними обмеженнями на валютному ринку та обмеженнями щодо руху капіталу;

– тимчасове утримання від публікації власних макроекономічних прогнозів через високу невизначеність, спричинену війною, що також ускладнює прогнозування економічних процесів з прийнятною імовірністю.

Окрім цього, задля забезпечення належної відсічі широкомасштабній збройній агресії Росії та безперебійного функціонування системи державних фінансів в умовах воєнного стану Національний банк може надавати підтримку державному бюджету шляхом купівлі цінних паперів Уряду України на первинному ринку.

Водночас Національний банк прагнучим до якнайшвидшої повної відмови від фінансування дефіциту державного бюджету, враховуючи потребу в забезпеченні оптимального балансу між, з одного боку, утриманням під контролем інфляційної динаміки та очікувань, а з іншого, – необхідністю підтримки боєздатності Збройних Сил України, безперебійного функціонування системи державних фінансів та об'єктів критичної інфраструктури.

Висновки. Введення воєнного стану на території держави потребує від її органів ефективного та оперативного прийняття цілого ряду рішень. Не є виключенням і сфера реалізації бюджетних зобов'язань держави, яка має бути переорієнтованою на потреби воєнного часу та забезпечення обороноздатності держави. Швидке прийняття нормативно-правових актів в умовах політичної нестабільності може зумовлювати виникнення ряду проблем та мати своїм наслідком зловживання серед учасників процесу реалізації бюджетних зобов'язань.

Безумовно, обрана для дослідження тема має перспективи для подальшої наукової розробки та потребує уваги з боку дослідників, адже від ефективності реалізації бюджетних зобов'язань держави в умовах воєнного стану, великою мірою залежить не лише безпосереднє забезпечення внутрішньої безпеки держави, забезпечення принципу соціальної справедливості, захисту найбільш вразливих категорій населення, але й забезпечення обороноздатності держави, ефективність протистояння збройній агресії.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про введення воєнного стану в Україні: указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>
2. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо реалізації програми державних гарантій медичного обслуговування населення. Постанова КМУ від 05 березня 2022 р. № 198. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-deyakih-postanov-kabinetu-ministriv-ukrayini-shchodo-realizaciyi-programi-derzhavnih-garantij-medichnogo-obslugovuvannya-naselennya-198>
3. International standards in the system of financial monitoring of Ukraine: issues of implementation. Amazonia Investiga. Vol 8. No 19. (2019). p.266-277. URL: <https://amazoniainvestiga.info/index.php/amazonia/article/view/228/202>
4. Доброскок С.С. Синхронізація бюджетних ресурсів та зобов'язань. *Наукий вісник Херсонського державного університету*. 2017. Випуск 24. Частина 2. С. 80-82.
5. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
6. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#top>
7. Про внесення змін до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 28.02.2022 № 169: постанова Кабінету Міністрів України від 05.03.2022 № 201. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/201-2022-%D0%BF>
8. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>
9. Рекомендації щодо застосування у роботі положень постанови Кабінету Міністрів України від 28.02.2022 № 169: дист ДКСУ від 07.03.2022 № 18-07-08/4497. URL: <https://document.vobu.ua/doc/10480>
10. Порядок виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 09.06.2021 № 590. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF#Text>
11. Закон України «Про Національний банк України» № 679-XIV від 20 травня 1999 року. Редакція від 07.05.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#Text>
12. Основні засади грошово-кредитної політики на період воєнного стану, схвалені рішенням Ради Національного банку України від 15.04.2022. URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/MPG-ml_2022.pdf?v=4