

ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ БЮДЖЕТНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

STATE AUTHORITIES AND LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF BUDGET SECURITY OF UKRAINE

Барташук К.В., аспірант кафедри економічної безпеки
та фінансових розслідувань

Національна академія внутрішніх справ

Стаття присвячена висвітленню ролі органів державної влади та місцевого самоврядування в адміністративно-правовому забезпеченні бюджетної безпеки держави. Запропоновано класифікацію адміністративно-правового забезпечення бюджетної безпеки України залежно від обсягу наділених повноважень за наступними групами: органи державної влади та органи місцевого самоврядування, контролюючі органи, правоохоронні органи, інститути громадянського суспільства. До першої з визначених груп віднесено Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Зазначені суб'єкти формують політику у сфері забезпечення бюджетної безпеки держави, розробляють заходи забезпечення її належного рівня, застосовують відповідні засоби та певним чином контролюють процес. Проаналізовані повноваження зазначених органів та наголошено, що повноваження органів місцевого самоврядування частково було змінено під час воєнного стану, запровадженого в Україні, та визначено, що органи місцевого самоврядування, їх виконавчі органи, місцеві державні адміністрації, військово-цивільні адміністрації продовжують здійснювати бюджетні повноваження, а у разі утворення військових адміністрацій такі повноваження здійснюють військові адміністрації. Тобто на тих територіях, де було утворено військові адміністрації саме вони отримують бюджетні повноваження. Зроблено висновок, що частково було спрощено бюджетний процес, що, з одного боку, не сприяє підвищенню рівня бюджетної безпеки держави, але з іншого боку підвищує мобільність бюджетного процесу, що є вкрай необхідним для забезпечення відповідних потреб під час воєнного стану. Доведено, що забезпечення економічної безпеки України залишається надзвичайно актуальною та потребує свого вдосконалення з врахуванням особливостей соціально-економічних процесів та гео-політичної ситуації, що складається у країні в певний проміжок часу. Саме такий підхід дозволить забезпечити високий рівень забезпечення бюджетної безпеки держави.

Ключові слова: бюджетна безпека, воєнний стан, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, бюджетний процес.

The article is devoted to highlighting the role of public authorities and local self-government in the administrative and legal support of state budget security. The classification of administrative and legal support of budget security of Ukraine depending on the scope of powers vested in the following groups is proposed: public authorities and local governments, regulatory authorities, law enforcement agencies, civil society institutions. The first of these groups includes the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, central executive bodies and local governments. These entities form a policy in the field of budget security of the state, develop measures to ensure its proper level, apply appropriate tools and in some way control the process. The powers of these bodies were analyzed and it was emphasized that the powers of local self-government bodies were partially changed during the martial law imposed in Ukraine, and it was determined that local self-government bodies, their executive bodies, local state administrations, military-civil administrations continue to exercise budgetary powers. In the case of the formation of military administrations, such powers are exercised by military administrations. That is, in those territories where military administrations were established, they receive budgetary powers. It was concluded that the budget process was partially simplified, which, on the one hand, does not increase the level of budget security of the state, but on the other hand increases the mobility of the budget process, which is essential to meet the needs of martial law. It is proved that ensuring the economic security of Ukraine remains extremely important and needs to be improved taking into account the peculiarities of socio-economic processes and the geo-political situation in the country over a period of time. This approach will ensure a high level of budget security of the state.

Key words: budget security, martial law, public authorities, local governments, budget process.

Бюджетна безпека країни з кожним роком набувала все більшої своєї актуальності, особливо в умовах дестабілізації воєнно-політичної ситуації. Тому належна реакція держави на нові виклики та загрози, а також розроблення оптимальних заходів щодо її забезпечення з врахуванням актуальних процесів, що відбуваються у державі, сьогодні є надзвичайно актуальним. Сучасний стан бюджетної безпеки держави безпосередньо залежить від участі суб'єктів, задіяних в розробленні та реалізації заходів, спрямованих на її забезпечення. Особливої ролі це набуває під час воєнного стану, що діє на теперішній час на території України.

Питання адміністративно-правового забезпечення бюджетної безпеки України розглядалось в працях таких вітчизняних науковців, як В. Авер'янов, О. Барановський, О. Бригінець, М. Запорожець, Б. Кишакевич, А. Ковальчук, Т. Корж-Ікаєва, С. Лекарь, В. Москоvecь, А. Присяжнюк, О. Резнік, В. Тацій та інші.

Перш, ніж безпосередньо перейти до ролі органів державної влади та місцевого самоврядування в адміністративно-правовому забезпеченні бюджетної безпеки держави, необхідно визначитись з переліком суб'єктів цієї діяльності. Адже суб'єкти, які задіяні в адміністративно-правовому забезпеченні бюджетної безпеки України є однією з ключових ознак, якою характеризується

зазначений процес. Загалом суб'єктом адміністративно-правового забезпечення є уповноважений державою орган (чи органи), який наділений повноваженнями щодо реалізації, охорони чи розвитку певних відносин [1]. Суб'єктів адміністративно-правового забезпечення розглядають як у широкому, так і в узькому значенні. У широкому значенні під суб'єктами адміністративно-правового забезпечення розуміють осіб, які своєю правомірною поведінкою створюють умови, за яких: суб'єкти права матимуть змогу належно реалізувати свої права, свободи, інтереси; діє система гарантій для набуття, реалізації, охорони й захисту прав, свобод, інтересів [2, с. 123]. У вузькому сенсі до зазначених суб'єктів відносять: органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян та інших суб'єктів під час здійснення делегованих через закон адміністративних функцій, посадових і службових осіб всіх вищезазначених суб'єктів [3, с. 7]. Визначаючи коло суб'єктів адміністративно-правового забезпечення необхідно приймати до уваги, що воно варіюється залежно від сфери, правовідносини у якій вони забезпечують.

Суб'єктами адміністративно-правового забезпечення бюджетної безпеки України є лише ті органи, які наділені правомочністю регулювання суспільних відносин, що

виникають в процесі формування та використання централизованого фонду фінансових ресурсів державного та місцевого рівнів. При цьому діяльність зазначених суб'єктів вміщує у себе не всі засоби, методи та процедури, які сприяють досягненню публічного інтересу у сфері забезпечення бюджетної безпеки держави, а виключно правового характеру, що регулюються, зокрема, адміністративно-правовими нормами. Відповідно до обсягу наділених повноважень суб'єктів адміністративно-правового забезпечення бюджетної безпеки України можна класифікувати за наступними групами: а) органи державної влади (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади) та органи місцевого самоврядування; б) контролюючі органи (Рахункова палата України, Державна аудиторська служба України); в) правоохоронні органи (Бюро економічної безпеки України, Національна поліція України, Служба безпеки України тощо); г) інститути громадянського суспільства.

Перша з визначених груп, до якої відносимо Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, формує політику у сфері забезпечення бюджетної безпеки держави, розробляє заходи забезпечення її належного рівня, застосовує відповідні засоби та певним чином контролює процес. Зокрема, Верховна Рада України є основним, так би мовити, «гравцем» у забезпеченні бюджетної безпеки держави. Зокрема, Верховна Рада України затверджує Закон України «Про Державний бюджет України на ... рік», визначає бюджетну політику держави, затверджує показники соціально-економічного розвитку країни, здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства у процесі визначення Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, розгляду проекту та прийняття закону про Державний бюджет, внесення змін до закону про Державний бюджет, виконання закону про Державний бюджет, розгляду річного звіту про виконання закону про Державний бюджет, використання кредитів (позик), що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій, а також контроль за діяльністю Рахункової палати щодо виконання нею повноважень, визначених законом.

Проте, Верховна Рада України не тільки визначає напрями, відповідно до яких відбувається забезпечення бюджетної безпеки держави, але й здійснює контроль ключових аспектів цього напрямку, зокрема, контроль використання коштів Державного бюджету, коштів резервного фонду Державного бюджету, позик, одержаних Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій, не передбачених Державним бюджетом на відповідний рік та використання його коштів.

У Верховній Раді України функціонує Комітет з питань бюджету [4], функціями якого є розроблення державної бюджетної політики та міжбюджетних відносин; здійснення бюджетного процесу (у т. ч. середньострокового бюджетного планування, звітування про виконання бюджету, контролю за дотриманням бюджетного законодавства), розроблення проекту Державного бюджету України на відповідний рік, планування державного внутрішнього і зовнішнього боргу, проведення експертизи щодо впливу законопроектів, проектів інших актів на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини тощо.

Саме в проекті державного бюджету визначається загальна сума доходів, видатків та кредитування державного бюджету, граничний обсяг дефіциту (профіциту), державного боргу на кінець року, граничний обсяг надання державних гарантій; доходи та фінансування державного бюджету за бюджетною класифікацією; бюджетні призначення головним розпорядникам коштів, бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів; розмір оборотного залишку коштів Державного бюджету; розмір мінімальної

заробітної плати на відповідний бюджетний період; розмір прожиткового мінімуму; перелік кредитів (позик), що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних програм (проектів), додаткові положення, що регламентують процес виконання бюджету тощо.

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету здійснює підготовку питання щодо Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період та попередній розгляд проекту закону про Державний бюджет; надає до поданих на розгляд Верховної Ради України законопроектів висновки щодо їх впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини; здійснює попередній розгляд річного звіту про виконання закону про Державний бюджет та підготовку проекту рішення щодо цього звіту для розгляду Верховної Ради України; здійснює попередній розгляд інформації Уряду, Мінфіну, Казначейства, інших центральних органів влади про стан виконання закону про Державний бюджет протягом відповідного бюджетного періоду. Детальне опрацювання питань, що відносяться до виконання зазначених функцій, відбуваються у відповідних підкомітетах Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, а саме: бюджетної політики та удосконалення положень Бюджетного кодексу України, доходів державного бюджету і фінансування державного бюджету та державного боргу, видатків державного бюджету, державних інвестиційних проектів, місцевих бюджетів та бюджетної підтримки регіонального розвитку, оцінки законопроектів щодо впливу на показники бюджету і відповідності бюджетному законодавству, сучасних інформаційних технологій та інновацій у бюджетному процесі.

Проте, не лише діяльність Комітету з питань бюджету та його підкомітетів має відношення до забезпечення бюджетної безпеки держави. Інші Комітети Верховної Ради також беруть участь цьому процесі шляхом попереднього розгляду питання щодо Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, проекту закону про Державний бюджет – попередньо розглядають питання про виконання Державного бюджету (включаючи висновки і пропозиції Рахункової палати щодо результатів контролю за дотриманням бюджетного законодавства) в частині, що віднесена до компетенції комітетів. Також Комітети беруть участь у контролі за виконанням Державного бюджету в частині, що віднесена до їх компетенції, з метою забезпечення доцільності, економічності та ефективності використання державних коштів.

Загальне керівництво державними органами щодо забезпечення бюджетної безпеки здійснює Президент України, зокрема, підписує та оприлюднює закони про державний бюджет, володіє правом законодавчої ініціативи, видає укази та розпорядження, що прямо або опосередковано можуть стосуватись питань забезпечення бюджетної безпеки, звертається з посланнями до Верховної Ради України, положення якого враховуються при розробленні проекту Державного бюджету на відповідний рік, застосовує право вето (здійснює контроль, зокрема за законами про державний бюджет), скасовує дію актів Кабінету Міністрів України, звертається до Конституційного Суду України щодо конституційності законів із бюджетних питань; самостійно утворює та регламентовано бере участь у колегіальному утворенні органів з повноваженнями у сфері забезпечення бюджетної безпеки держави. Офіс Президента України у досліджуваній сфері має право: запитувати та одержувати інформацію, документи і матеріали від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій; за дорученням Президента України, та опрацювати питання щодо забезпечення бюджетної безпеки України.

У свою чергу Кабінет Міністрів України розробляє Бюджетну декларацію та проект закону про Державний бюджет України, забезпечує виконання Державного бюджету України, готує відповідний звіт та доповідь про хід його виконання в поточному році [5], проводить щоквартальну оцінку відповідності прогностичних макропоказників економічного і соціального розвитку України показникам, врахованим при затвердженні Державного бюджету України на відповідний бюджетний період, протягом двох тижнів з дня оголошення висновків про перевиконання доходної частини Державного бюджету України зобов'язаний подати до Верховної Ради України відповідний проект закону про внесення змін до закону про Державний бюджет України, а у разі недоотримання доходів загального фонду Державного бюджету України більше ніж на 15 % від суми, передбаченої розписом державного бюджету на квартал, за пропозицією Міністерства фінансів України також розробляє і подає до Верховної Ради України проект закону про внесення змін до закону про Державний бюджет України [6]. Проект Бюджетної декларації та проект закону про Державний бюджет України складає Міністерство фінансів України, яке, крім того, визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, що використовуються для розроблення Бюджетної декларації та проекту Державного бюджету України.

Не останню роль у забезпеченні бюджетної безпеки держави, але на місцевому рівні, відіграють органи місцевого самоврядування. Саме вони безпосередньо визначають загальну суму доходів, видатків та кредитування місцевого бюджету, граничного обсягу річного дефіциту (профіциту) в наступному бюджетному періоді і місцевого боргу на кінець наступного бюджетного періоду; граничний обсяг надання місцевих гарантій доходу за бюджетною класифікацією фінансування, бюджетні призначення головним розпорядникам коштів місцевого бюджету, бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів, розмір оборотного залишку коштів місцевого бюджету тощо.

Зважаючи на те, що сучасна ситуація в Україні є особливою слід звернути увагу на те, що повноваження органів місцевого самоврядування частково було змінено під час воєнного стану, запровадженого в Україні. Зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» [7] було визначено, що органи місцевого самоврядування, їх виконавчі органи, місцеві державні адміністрації, військово-цивільні адміністрації продовжують здійснювати бюджетні повноваження, а у разі утворення військових адміністрацій такі повноваження здійснюють військові адміністрації.

Тобто на тих територіях, де було утворено військові адміністрації саме вони отримують бюджетні повноваження. Відповідно до зазначеної Постанови виконавчі комітети відповідних місцевих рад, місцеві державні адміністрації, військово-цивільні адміністрації або військові адміністрації:

- приймають за поданням місцевих фінансових органів рішення про внесення змін до рішень про місцеві бюджети;

- здійснюють без погодження відповідною комісією місцевої ради передачу бюджетних призначень від одного головного розпорядника бюджетних коштів до іншого, перерозподіл видатків бюджету і надання кредитів з бюджету за бюджетними програмами, включаючи резервний фонд бюджету, додаткові дотації та субвенції, у межах загального обсягу бюджетних призначень головного розпорядника бюджетних коштів, а також збільшення видатків розвитку за рахунок зменшення інших видатків (окремо за загальним та спеціальним фондами бюджету) за бюджетною програмою;

- можуть приймати рішення про перерахування коштів з місцевого бюджету державному бюджету для здійснення згідно із законом заходів загальної мобілізації та з метою відсічі збройної агресії Російської Федерації проти України і забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державної незалежності України, її територіальної цілісності;

- затверджують місцеві (цільові) програми (вносять до них зміни);

- приймають рішення (кожна із сторін) про передачу коштів між місцевими бюджетами без укладення договорів;

- здійснюють розподіл та перерозподіл обсягів трансфертів з державного та місцевих бюджетів місцевим бюджетам.

Таким чином, зазначена вище Постанова Кабінету Міністрів України певним чином спростила бюджетний процес, що, з одного боку, не сприяє підвищенню рівня бюджетної безпеки держави, але з іншого боку підвищує мобільність бюджетного процесу, що є вкрай необхідним для забезпеченням відповідних потреб під час воєнного стану.

Підводячи підсумок, вважаємо за необхідне наголосити на тому, що проблематика забезпечення економічної безпеки України залишається надзвичайно актуальною та потребує свого вдосконалення з врахуванням особливостей соціально-економічних процесів та гео-політичної ситуації, що складається у країні в певний проміжок часу. Саме такий підхід дозволить забезпечити високий рівень забезпечення бюджетної безпеки держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Сірко В. С. Поняття адміністративно-правового забезпечення волонтерської діяльності в Україні. *Правова просвіта*. 2018. № 8. URL: http://www.pravo.nayka.com.ua/pdf/8_2018/102.pdf
2. Піцикевич В. В. Суб'єкти адміністративно-правового забезпечення ліцензованої діяльності у сфері паливно-енергетично комплексу України. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 1. С. 123–127.
3. Адміністративне право України. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / В. В. Галуцько, В. І. Курило, С. О. Короєд, О. Ю. Дрозд, І. В. Гиренко, О. М. Єщук, І. М. Риженко, А. А. Іванишук, Р. Д. Саунін, І. М. Ямкова; за ред. В. В. Галуцька. Херсон : Гринь Д. С., 2015. Т. 1. 272 с.
4. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 04 квіт. 1995 р. № 116/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-вр#Text>
5. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лют. 2014 р. № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>
6. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08 лип. 2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
7. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 бер. 2022 р. № 252. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-formuvannya-ta-vikonannya-miscevih-byudzhetiv-u-period-voennogo-stanu-252>