АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS; FINANCE LAW; INFORMATION LAW

DOI: 10.32844/2222-5374-2020-106-4-1.07

УДК: 342.9

Барташук К. В.,

*аспірант кафедри економічної безпеки та фінансових розслідувань
Національної академії внутрішніх справ*

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена характеристиці особливостей нормативно-правового забезпечення бюджетної безпеки в Україні, під яким розуміється державний погляд на її сутність та зміст, що обумовлює офіційні ідеї та погляди, які до неї відносяться, у тому числі, умови та порядок співпраці держави та суспільства у забезпеченні бюджетної безпеки. Запропоновано класифікацію доктринальних тлумачень поняття «бюджетна безпека» як: здатність держави ефективно виконувати власні завдання та функції з допомогою бюджету; спроможність банківської системи забезпечити раціональне формування та використання бюджетних коштів для забезпечення фінансової стійкості та самостійності держави; стан забезпечення платоспроможності держави; процес розробки, виконання і моніторингу виконання бюджету; індикатор оцінки ефективності державної політики у соціальній та інших сферах суспільного життя та виконання нею своїх функцій. Наведене авторське тлумачення поняття «бюджетна безпека» як забезпечення безпечного стану публічних економічних відносин, які опосередковують процес формування та використання централізованого фонду фінансових ресурсів державного та місцевого рівнів, призначеного для забезпечення виконання завдань і функцій зазначених суб'єктів, що створює умови для розвитку та зміцнення демократичної, соціальної, правової держави. Доведено, що нормативно-правове забезпечення бюджетної політики має ієрархічну організацію та охоплює Конституцію України, кодекси України (Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс України, Кримінальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення), закони України «Про державний бюджет на ... рік», низку законів, що врегульовують відносини у сфері забезпечення бюджетної безпеки, а також підзаконні нормативно-правові акти, що забезпечують впровадження та реалізацію механізму забезпечення бюджетної безпеки України, постанови та положення, які регламентують роботу державних органів та установ у сфері забезпечення бюджетної безпеки, рішення та нормативно-правові акти місцевих органів влади та органів місцевого

самоврядування у досліджуваній сфері. Провідну роль у досліджуванні проблематики відіграє низка міжнародних актів, ратифікованих Україною, норми яких безпосередньо або опосередковано стосуються забезпечення бюджетної безпеки країни.

Ключові слова: бюджет, безпека, бюджетна безпека, нормативно-правове забезпечення, бюджетний кодекс, стабільність бюджетної системи.

Актуальність теми. Сьогодні, у контексті загального рівня економічного розвитку країни, проблематика забезпечення бюджетної безпеки України набула свого вирішального значення, адже вона є фундаментальною складовою всієї системи національної безпеки. Тому формування її оптимального нормативно-правового забезпечення відіграє суттєву роль у досягненні бажаного рівня не лише економічної безпеки, але й національної безпеки в цілому.

Стан дослідження. Дослідженню особливостей бюджетної безпеки, у тому числі окремим аспектам її нормативно-правового забезпечення, присвятила увагу низка провідних науковців, серед яких: В. Андрущенко, О. Барановський, О. Білоус, І. Бінько, О. Бригінець, В. Бутенко, З. Варналій, О. Власюк, В. Геєць, В. Горбулін, Г. Дарнопих, М. Єрмошенко, Я. Жаліло, М. Журавель, О. Кириленко, О. Колесник, Н. Корень, Л. Лисяк, І. Макарчук, В. Малишко, В. Мартинюк, О. Музика-Стефанчук, В. Мунтіян, В. Опарін, Г. Пастернак-Таранушенко, М. Петричко, В. Предборський, А. Сухоруков, О. Тарасова, О. Тихонова, В. Шлемко та ін.

Водночас, окремі аспекти нормативно-правового забезпечення бюджетної безпеки України висвітлені не у повному обсязі.

Метою статті є систематизація та визначення особливостей нормативно-правового забезпечення бюджетної безпеки в Україні.

У чинному законодавстві відсутнє нормативно-закріплене визначення дефініції «бюджетна безпека». Також відсутній єдиний підхід у його доктринальному тлумаченні. Не вступаючи у дискусію з приводу різноманітних точок зору щодо тлумачення поняття «бюджетна безпека», слід відмітити, що усі погляди мають право на існування та в той або іншій мірі розкривають сутність бюджетної безпеки. Різноманіття поглядів, що існують у сучасній науці на зазначену дефініцію, пояснюється тим, що науковці виходять з різного набору проблем, орієнтуються на різні показники та характеристики небезпек, акцентують увагу на різних аспектах бюджетної безпеки. Зазначене призвело до появи наступної класифікації тлумачень зазначеної дефініції: – як стан забезпечення платоспроможності держави; – як фінансові умови, виражені у обсягах бюджетних ресурсів і принципах їх формування та розподілу; – як державна політика, орієнтована на реалізацію національних економічних інтересів країни; – як співвідношення параметрів формування бюджетних коштів та сумарних потреб одержувачів цих коштів; – як рівень виконання державою своїх функцій з врахуванням балансу доходів і видатків державного та місцевого бюджетів; – як процес розробки, прийняття і контролю (моніторингу) виконання бюджету; – як ступінь збалансування бюджету [1, с. 41–42].

Проте, здійснюючи узагальнення доктринальних тлумачень досліджуваної категорії, вважаємо за доцільне запропонувати наступну їх класифікацію:

- здатність держави ефективно виконувати власні завдання та функції з допомогою бюджету;
- спроможність банківської системи забезпечити раціональне формування та використання бюджетних коштів для забезпечення фінансової стійкості та самостійності держави;
- стан забезпечення платоспроможності держави;
- процес розробки, виконання і моніторингу виконання бюджету;
- індикатор оцінки ефективності державної політики у соціальній та інших сферах суспільного життя та виконання нею своїх функцій.

Приймаючи до уваги результати аналізу доктринальних та нормативного тлумачення поняття «бюджетна безпека» пропонуємо розуміти її як забезпечення безпечного стану публічних економічних відносин, які опосередковують процес формування та використання централізованого фонду фінансових ресурсів державного та місцевого рівнів, призначеного для забезпечення виконання завдань і функцій зазначених суб'єктів, що створює умови для розвитку та зміцнення демократичної, соціальної, правової держави.

Успішність гарантування бюджетної безпеки на практиці значною мірою визначається наявністю системи її забезпечення, зокрема, нормативно-правового. Нормативно-правове забезпечення бюджетної безпеки визначає державний погляд на її сутність та зміст, обумовлює офіційні ідеї та погляди, що до неї відносяться, у тому числі, умови та порядок співпраці держави та суспільства у забезпеченні бюджетної безпеки. Саме ним встановлюється порядок організації, повноваження та функції сил та засобів, що забезпечують належний рівень бюджетної безпеки, а також правове становище структур та осіб, які залучені до цієї діяльності. Оптимально сформоване нормативно-правове забезпечення бюджетної безпеки створює правову основу діяльності органів державної влади, в особі уповноважених осіб, інших суб'єктів, та врегульовує відносини у цій сфері. У чинному законодавстві, що регулює діяльність у досліджуваній сфері, виділяється типова ієрархічна (вертикальна) структура, зумовлена відмінністю в правовій силі актів, що видають різні нормотворчі органи [2, с. 6].

Враховуючи запропоноване розуміння бюджетної безпеки не викликає сумніву, що основною її складовою є бюджетна система держави. Основним Законом України визначені ключові моменти до побудови бюджетної системи держави. Відповідно до ст. 95 Конституції України вона «будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами», а «Держава прагне до збалансованості бюджету України» [3]. Конституційний Суд України надав роз'яснення щодо зазначеного положення та у Рішенні № 26-рп [4] наголосив, що вислів «держава прагне до збалансованості бюджету України» у системному зв'язку з положеннями ч. 2 ст. 95 та ст. 46 Конституції України треба розуміти як намагання держави при визначенні законом про Державний бюджет України доходів і видатків та ухваленні законів, інших нормативно-правових актів, які можуть вплинути на дохідну і видаткову частини бюджету, дотримуватися рівномірного співвідношення між ними та

її обов'язок на засадах справедливого, неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами, територіальними громадами, урахувати загальносуспільні потреби, необхідність забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя.

Окремі положення кодифікаційних нормативно-правових актів врегульовують питання забезпечення бюджетної безпеки України, зокрема:

- Бюджетний кодекс України [5] визначає правові засади функціонування національної бюджетної системи, її принципи, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин, а також відповідальність за порушення бюджетного законодавства, а також закріплює особливості регулювання відносин, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів;

- Податковий кодекс України [6] закріплює особливості регулювання відносин, що виникають у сфері справляння податків і зборів, як складової частини доходів Державного бюджету України, зокрема визначений вичерпний перелік податків та зборів, що справляються в Україні, та порядок їх адміністрування, платників податків та зборів, їх права та обов'язки, компетенцію контролюючих органів, повноваження і обов'язки їх посадових осіб під час адміністрування податків та зборів, а також відповідальність за порушення податкового законодавства;

- Кримінальний кодекс України [7] в окремих нормах Особливої частини якого передбачено кримінальну відповідальність за порушення суспільних відносин у сфері забезпечення бюджетної безпеки (наприклад, ст.191 «Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем», 204 «Незаконне виготовлення, зберігання, збут або транспортування з метою збуту підакцизних товарів», 210 «Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням», 211 «Видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону», 212 «Ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів)», 212¹ «Ухилення від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», 222 «Шахрайство з фінансовими ресурсами» тощо);

- Кодекс України про адміністративні правопорушення [8] – в окремих статтях якого визначено перелік діянь, що порушують бюджетну безпеку, та встановлено адміністративну відповідальність за їх вчинення (зокрема, ст.163² «Неподання або несвоєчасне подання платіжних доручень на перерахування належних до сплати податків та зборів (обов'язкових платежів)», 163⁴ «Порушення порядку утримання та перерахування податку на доходи фізичних осіб і подання відомостей про виплачені доходи», 164¹² «Порушення бюджетного законодавства» тощо).

Серед законів, що врегульовують суспільні відносини у сфері забезпечення бюджетної безпеки України у першу чергу слід відмітити ті, що мають безпосереднє відношення до забезпечення бюджетної безпеки України, зокрема:

- «Про Державний бюджет України на ... рік» – у якому щорічно встановлюється загальна сума доходів і загальна сума видатків (з розподілом на загальний та спеціальний фонди, а також з розподілом видатків на поточні і капітальні); граничний обсяг річного дефіциту

(профіциту) Державного бюджету України в наступному бюджетному періоді і державного боргу на кінець наступного бюджетного періоду, повноваження щодо надання державних гарантій, а також обсягу цих гарантій; бюджетні призначення головним розпорядникам коштів Державного бюджету України за бюджетною класифікацією; доходи бюджету за бюджетною класифікацією; бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів; розмір мінімальної заробітної плати на плановий бюджетний період; рівень забезпечення прожиткового мінімуму на плановий бюджетний період тощо;

– «Про національну безпеку України» [9] – визначає основи та принципи національної безпеки і оборони, цілі та основні засади державної політики, у тому числі у сфері бюджетної безпеки, що гарантуватимуть суспільству і кожному громадянину захист від загроз в усіх сферах життєдіяльності;

– «Про регламент Верховної Ради України» [10] – в п. 3 ст. 91 якого закріплено обов'язкову вимогу забезпечити стабільність Державного Бюджету України у частині збереження збалансованості, якщо у внесеному на розгляд законопроекті передбачається зміна показників бюджету та унеможливує внесення на розгляд законопроектів (крім проектів законів про Державний бюджет України, про внесення змін до закону про Державний бюджет України, про ратифікацію міжнародних договорів України щодо одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України), які б містили положення, прийняття яких призведе до збільшення державного боргу і державних гарантій;

– «Про рахункову палату» [11] – врегульовує повноваження органу, що від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням шляхом перевірки, аналізу та оцінки правильності ведення, повноти обліку і достовірності звітності щодо надходжень і витрат бюджету, встановлення фактичного стану справ щодо цільового використання бюджетних коштів, дотримання законодавства при здійсненні операцій з бюджетними коштами;

– «Про Бюро економічної безпеки України» [12] – визначає повноваження центрального органу виконавчої влади, на який покладені завдання щодо протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави, що безпосередньо впливає на забезпечення бюджетної безпеки України. Зважаючи на те, що цей орган поки що не почав функціонувати, не можна стверджувати про його значну роль у забезпеченні бюджетної безпеки держави, хоча його мета, завдання та правовий статус, анонсовані в законі, дають усі підстави на це сподіватись.

Поряд із законами, що ухвалює Верховна Рада України, на увагу заслуговує Бюджетна декларація [13], яку вона бере до відома під час законотворення. Саме у Бюджетній декларації, що приймається один раз на три роки викладається бачення Урядом бюджетної політики на середньострокову перспективу, визначаються основні бюджетні показники, загальні показники доходів і фінансування держбюджету, загальні граничні показники видатків держбюджету, розмір мінімальної заробітної плати, прожитковий мінімум та інші цілі державної політики у відповідній сфері з показниками їх досягнення. Також пропонуються певні зміни до законодавства, які дозволять збільшити

надходження до державного бюджету, у першу чергу за рахунок податкових надходжень. Та наголошується на тому, що під час формування видаткової частини державного бюджету у середньостроковому періоді основним прагненням має стати досягнення цілей державної політики в межах ресурсних можливостей бюджету, спрямовуючи кошти на заходи відповідно до їх пріоритетності та актуальності, а також з урахуванням ефективності їх використання та можливої економії коштів за діючими бюджетними програмами або напрямками використання бюджетних коштів. Саме зміст Бюджетної декларації має бути взятий за основу при складанні проекту державного бюджету та визначенні прогностичних показників місцевих бюджетів.

Також до системи нормативно-правового забезпечення бюджетної безпеки України входять й інші нормативно-правові акти органів виконавчої влади. Зокрема, Кабінетом Міністрів України прийнято низку актів у зазначеній сфері з додаткової конкретизації законодавчих положень, створення дієвого механізму втілення у життя норм законів. Окрему групу законодавчих документів складають нормативно-правові акти, які приймають міністерства, відомства, контролюючи органи щодо регулювання відносин, що безпосередньо або опосередковано стосуються забезпечення бюджетної безпеки держави.

Отже, нормативно-правове забезпечення бюджетної політики має ієрархічну організацію та охоплює Конституцію України, кодекси України (Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс України, Кримінальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення), закони України «Про державний бюджет на ... рік», низку законів, що врегульовують відносини у сфері забезпечення бюджетної безпеки, а також підзаконні нормативно-правові акти, що забезпечують впровадження та реалізацію механізму забезпечення бюджетної безпеки України, постанови та положення, які регламентують роботу державних органів та установ у сфері забезпечення бюджетної безпеки, рішення та нормативно-правові акти місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування у досліджуваній сфері. Окремо доцільно виділити групу міжнародних актів, ратифікованих Україною, норми яких безпосередньо або опосередковано стосуються забезпечення бюджетної безпеки країни.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Проказюк О.В. Бюджетна безпека держави: сутність та основні загрози. *Фінансовий простір*. 2016. № 3 (23). С. 39–45.
2. Ортинський В. Аналіз нормативно-правової основи забезпечення економічної безпеки. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія : Юридичні науки. 2016. № 855. С. 4–12.
3. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Кабінету Міністрів України про офіційне тлумачення положення частини другої статті 95 Конституції України та словосполучення «збалансованість бюджету», використаного в частині третій цієї статті (справа про збалансованість бюджету) : Рішення

Конституційного Суду України від 27 лист. 2008 р. № 26-рп/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v026p710-08#Text>.

5. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08 лип. 2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.

6. Податковий кодекс України : Закон України від 02 груд. 2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.

7. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05 квіт. 2001 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.

8. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон УРСР від 07 груд. 1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.

9. Про національну безпеку України : Закон України від 21 черв. 2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.

10. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лют. 2010 р. № 1861-17. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>.

11. Про рахункову палату : Закон України від 02 лип. 2015 р. № 576-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text>.

12. Про Бюро економічної безпеки України : Закон України від 28 січ. 2021 р. № 115-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text>.

13. Про Бюджетну декларацію на 2022-2024 роки: Постанова Верховної Ради України від 15 лип. 2021 р. № 1652-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1652-20#Text><https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1652-20#Text>.

K. Bartashchuk

CURRENT ISSUES OF REGULATORY AND LEGAL SUPPORT OF BUDGET SECURITY IN UKRAINE

The article is devoted to the characteristics of the regulatory and legal support of budget security in Ukraine. Regulatory and legal support of budget security is understood as a state view of its essence and content, which determines the official ideas and views that relate to it, including the conditions and procedure for cooperation between the state and society in ensuring budget security. A classification of doctrinal interpretations of the concept of «budget security» was proposed, namely: the ability of the state to effectively perform its own tasks and functions with the help of the budget; the ability of the banking system to ensure the rational formation and use of budget funds to ensure financial stability and independence of the state; the state of ensuring the solvency of the state; the process of developing, implementing and monitoring budget execution; an indicator for assessing the effectiveness of public policy in social and other spheres of public life and the performance of its functions. The author's interpretation of the concept of «budget security» as ensuring the safe state of public economic relations, which mediate the formation and use of a centralized fund of financial resources of state and local levels, designed to ensure the tasks and functions of these entities, creating conditions for development and strengthening democratic, social, legal state. It was proved that the regulatory and legal support of budget policy has a hierarchical organization and covers the Constitution of Ukraine, codes of Ukraine (Budget Code

of Ukraine, Tax Code of Ukraine, Criminal Code of Ukraine, Code of Administrative Offenses), laws of Ukraine «On State Budget for... year», a number of laws regulating relations in the field of budget security, as well as bylaws that ensure the implementation and enforcement of the mechanism of budget security of Ukraine, resolutions and regulations governing the work of state bodies and institutions in the field of budget security, decisions and normative legal acts of local authorities and local self-government bodies in the researched sphere. The leading role in the researched problems is played by a number of international acts ratified by Ukraine, the norms of which directly or indirectly concern ensuring the budgetary security of the country.

Keywords: *budget, security, budget security, regulatory and legal support, budget code, stability of the budget system.*