

ПРОКАЗЮК

Ольга Володимирівна
Olgapr87@gmail.com

УДК 336.14

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ БЕЗПЕКИ

LEGAL ASPECTS OF PROVIDING OF BUDGETARY SAFETY

асистент, Університет
державної фіскальної
служби України

Проаналізовано законодавчо-правове забезпечення бюджетної безпеки. Окреслено перелік порушень бюджетного законодавства та обґрунтовано заходи впливу проти порушення бюджетного законодавства. Доведено, що створення законодавчої бази забезпечення бюджетної безпеки дасть поштовх до ефективного функціонування бюджетної системи.

Проанализированы законодательно-правовое обеспечение бюджетной безопасности. Определены перечень нарушений бюджетного законодательства и обоснованно меры воздействия против нарушения бюджетного законодательства. Доказано, что создание законодательной базы обеспечения бюджетной безопасности даст толчок к эффективному функционированию бюджетной системы.

The legislatively - legal providing of budgetary safety is analysed. The of list of violations of budgetary legislation is outlined and the measures of influence are reasonable against violation of budgetary legislation. It of is well proven that creation of legislative base of providing of budgetary safety will give a push to the effective functioning of the budgetary system.

Ключові слова: бюджетна безпека, бюджетно-правові норми, бюджетна система, порушення бюджетного законодавства

Ключевые слова: бюджетная безопасность, бюджетно-правовые нормы, бюджетная система, нарушения бюджетного законодательства

Keywords: budgetary safety, budgetary-legal norms, budgetary system, violation of budgetary legislation

ВСТУП

Проблема закріплення фінансово-правового інституту фінансової безпеки та її складових залежить від тенденцій та закономірностей, котрі формувались у правовому полі за період незалежності нашої держави. Ринкові трансформації економіки та зміна національного фінансового законодавства, призвели до появи нових форм і методів забезпечення фінансової безпеки, активізували дослідження цієї проблеми не лише у межах економічної науки, але й фінансового, адміністративного, кримінального права.

Слід зазначити, що в сучасних умовах законодавчо-правове забезпечення бюджетної безпеки є недосконалим та потребує подальшого вдосконалення, що дасть важливий поштовх до сталого соціально-економічного розвитку не лише

держави, а й регіону, галузі, суб'єктів господарювання, домогосподарств й особистості.

МЕТА РОБОТИ полягає у визначенні нормативно-правових засад забезпечення бюджетної безпеки держави, аналізі особливостей правового регулювання бюджетної безпеки та обґрунтуванні заходів впливу проти порушення бюджетного законодавства.

РЕЗУЛЬТАТИ

Бюджетно-правові норми регулюють відносини у процесі встановлення бюджетної системи, розподілу доходів і видатків між загальнодержавними і місцевими бюджетами, а також складання, розгляду, затвердження бюджетів, виконання їх та розгляду і затвердження звітності про виконання бюджетів. Види бюджетно-правових норм відображено на рис. 1.

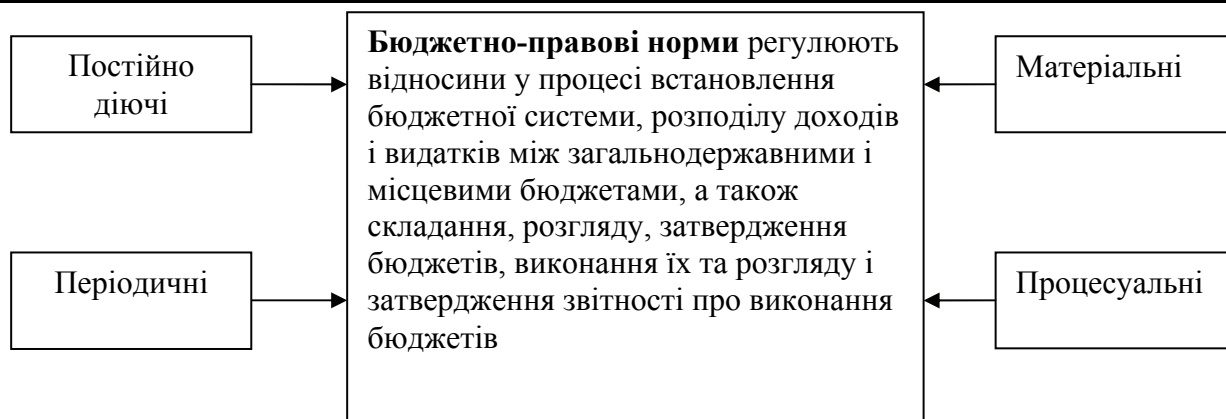


Рис. 1. Види бюджетно-правових норм [9, с. 44]

Як видно з рисунка бюджетно-правові норми класифікуються за певними критеріями. За часом дії вони є:

- постійно діючими (Конституція України, Бюджетний кодекс і ін.), тобто вони не обмежені у часі і мають визначальний характер у функціонуванні бюджетної системи;
- періодичні – діють протягом бюджетного періоду (Закон України «Про Державний бюджет України»).

За змістом вони можуть бути матеріальними та процесуальними. Матеріальні становлять матеріальний зміст бюджету (джерела доходів і напрямки

видатків, їх обсяг; обсяги міжбюджетних трансфертів тощо). Процесуальні бюджетно-правові норми регулюють бюджетний процес на кожній з його стадій – складання, розгляд та затвердження, виконання, а також складання, розгляд та затвердження звіту про виконання бюджету.

На нашу думку, створення законодавчої бази дасть поштовх до ефективного функціонування бюджетної системи. Правове забезпечення бюджетної безпеки являє собою сукупність законів, нормативно-правових актів, указів Президента України, Наказів міністерств, Постанов Верховної Ради, Розпоряджень Кабінету Міністрів України тощо (табл. 1).

Таблиця 1

Нормативно-правові акти, що регулюють бюджетну безпеку держави

[сформовано автором на основі проведених досліджень]

| №п/п | Назва нормативно-правового акта |
|---|---|
| Закони України | |
| 1. | Конституція України, Закон від 28.06.1996 №254к/96 - ВР |
| 2. | Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI |
| 3. | Закон України «Про державний бюджет» (на відповідний рік) |
| 4. | «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 року № 964-IV |
| 5. | «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 року № 183/98-ВР |
| Укази Президента | |
| 1. | Про стратегію національної безпеки України від 12 лютого 2007 року № 105/2007 |
| Накази Міністерств | |
| 1. | «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України» від 29 жовтня 2013 року № 1277 |
| Постанови Верховної Ради | |
| 1. | «Про концепцію (основи державної політики) національної безпеки України» від 16 січня 1997 року № 3/97-ВР (втратив чинність з прийняттям Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 року № 964-IV) |
| Розпорядження Кабінету міністрів України | |
| 1 | «Про схвалення Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері» від 15.08.2012 р. № 569-р |

Головним законодавчим актом, що регулює правове забезпечення безпеки держави є Конституція України [1], де в статті 17 задекларовано, що «захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього українського народу». Зокрема, цей закон прописує обов'язки Президента України і в ст. 106 ч.1 задекларовано, що гарант забезпечує державну незалежність, національну безпеку і право наступ-

ництво держави, а в ч. 18 очолює Раду національної безпеки і оборони України (РНБОУ). В статті 107 зазначено, що РНБОУ є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Обов'язками РНБОУ є координація та контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки та оборони.

У статті 74 Конституції України [1] прописується, що референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії. Ця стаття,

незважаючи на те, що народ є єдиним джерелом влади не може вирішувати всі питання, оскільки бюджетний процес є досить складним явищем і потребує детального вивчення на кожній його стадії, що регламентується різними нормативно-правовими актами. Тому розробка та прийняття Державного бюджету України є важливим завданням, що передбачає врахування інтересів всіх галузей національного господарства, їх фінансове забезпечення та захист від зовнішніх та внутрішніх загроз держави.

В цьому нормативному документі задекларовано, що розробкою проекту Закону про Державний бюджет України покладено на Кабінет Міністрів України, а також забезпечує його виконання затвердженого Верховною Радою України. Затвердження Державного бюджету України, внесення змін, контроль за виконанням та прийняття рішення щодо звіту про виконання є повноваженнями Верховної Ради України. Контроль за використання коштів Державного бюджету здійснює Рахункова палата України.

Згідно ст. 95 Конституції України, бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Це дає можливість відслідковувати доходи та видатки бюджету. Видатки держави на загальносуспільні потреби, їх розмір та цільове спрямування визначається законом про Державний бюджет України [1].

Другим важливим Законом України, що регулює правове забезпечення бюджетної безпеки є Бюджетний кодекс, який визначає засади бюджетної системи України, її структуру, принципи, правові засади функціонування, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства. Він спрямований на регулювання відносин, що виникли при складанні, розгляді, затвердженні та виконанні бюджетів і розгляду звітів про виконання Державного бюджету України.

Відповідно до ст. 6 Бюджетного кодексу України [2], зведений бюджет є сукупністю показників бюджетів, що використовуються для аналізу та прогнозування економічного і соціального розвитку держави. Тобто, складання зведеного бюджету проводиться з метою забезпечення аналізу доходів, які формують бюджети та видатків, що забезпечують функціонування держави та органів місцевої влади і мають статистичний характер. Показники зведеного бюджету впливають на макроекономічний розвиток держави, тому для ефективного управління адміністративно-територіальними утвореннями потрібна постійна та реальна інформація щодо надходжень доходів до бюджетів усіх рівнів бюджетної системи, а також видатки, що внесені в ці бюджети.

Принципи побудови бюджетної системи України задекларовані в ст. 7 Бюджетного кодексу України і ґрунтуються на [2]:

- єдності;
- збалансованості;
- самостійності;
- повноти;

- обґрунтованості;
- ефективності та результативності;
- субсидіарності;
- цільового використання бюджетних коштів;
- справедливості та неупередженості;
- публічності та прозорості.

В ст. 116 Бюджетного кодексу України міститься перелік порушень бюджетного законодавства. Враховуючи перелік бюджетних порушень їх згруповано в певні групи правопорушень:

1) правопорушення проти порядку функціонування бюджетної системи (наприклад, невиконання закону «Про Державний бюджет», нецільове використання бюджетних коштів тощо);

2) правопорушення проти прав та інтересів одержувачів бюджетних коштів (недоотримання бюджетних коштів одержувачами бюджетних коштів, несвоєчасне зарахування бюджетних коштів на рахунки їх одержувачів, не доведення до відома одержувачів бюджетних коштів обсягів бюджетного фінансування);

3) правопорушення дохідної частини бюджетів, що включає недоодержання дохідних джерел в бюджетах усіх рівнів, несвоєчасне виконання платіжних документів на перерахування коштів на казначейські рахунки;

4) правопорушення видаткової частини бюджетів включає фінансування видатків, що не були включені в бюджетний розпис, недотримання граничних розмірів дефіцитів бюджетів, державного та муніципального боргу, фінансування видатків у розмірах, що перевищують їх розмір, зафіксований у відповідних бюджетах тощо;

5) правопорушення проти виконання бюджетних зобов'язань (несвоєчасне здійснення платежів за бюджетними зобов'язаннями);

6) правопорушення проти порядку виділення бюджетних коштів проявляються у невідповідності бюджетних асигнувань їх розміру, зафіксованому в бюджетному розписі;

7) правопорушення в ході складання проектів бюджетів, ведення бюджетної звітності, несвоєчасне подання звітів про виконання відповідних бюджетів тощо.

Слід зазначити, що ст. 117 Бюджетного кодексу регламентує такі заходи впливу проти порушення бюджетного законодавства: попередження про порушення бюджетного законодавства з вимогою їх усунення; зменшення розміру бюджетних асигнувань; призупинення бюджетних асигнувань; повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету; вилучення коштів з місцевих бюджетів тощо.

Правові засади бюджетної безпеки визначає Закон України «Про Державний бюджет України» (на відповідний рік)[3]. Згідно з Бюджетним кодексом України[2] – Закон України «Про Державний бюджет» є законом, який затверджує повноваження органам державної влади здійснювати виконання Державного бюджету України протягом бюджетного періоду[9, ст. 44].

Законом України «Про Державний бюджет України» (на відповідний рік) [3] затверджує доходи Державного бюджету України, у тому числі доходи

загального та спеціального фондів; видатки Державного бюджету України, у тому числі видатки загального та спеціального фондів; повернення кредитів до Державного бюджету України, у тому числі до загального та спеціального фондів; надання кредитів з Державного бюджету України, у тому числі із загального та спеціального фондів. Тобто, нормативно-правовий акт показує фактичний стан платоспроможності держави, співвідношення доходів та видатків державного та місцевих бюджетів та раціональне використання бюджетних коштів. Він показує розмір бюджету, рівень дефіциту (профіциту) бюджету, його фінансування, граничний обсяг державного боргу.

Слід зазначити, що Закон України «Про державний бюджет України» від процесу складання до розгляду звітів про його виконання має проходити у встановленні терміни (так званій бюджетний календар), недотримання яких може призвести до загроз бюджетній безпеці держави.

Основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз у всіх сферах життєдіяльності визначає Закон України «Про основи національної безпеки України». В статті 1 Закону України «Про основи національної безпеки України» сформульовано визначення національної безпеки як захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам у низці сфер, зокрема, пов'язаних з фінансовою системою держави, публічними фінансовими правовідносинами, що регулюються фінансовим законодавством. До них відносяться сфери: соціальної політики та пенсійного забезпечення; ринку фінансових послуг; захисту фондових ринків і обігу цінних паперів; податково-бюджетної та митної політики; ринку банківських послуг; інвестиційної політики; ревізійної діяльності; монетарної та валютної політики та ін. [4].

Зокрема, ст. 2 прописує правову основу національної безпеки України, що становлять Конституція, цей та інші закони, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також виданні на виконання законів інші нормативно-правові акти [4].

Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» визначає правові засади організації та діяльності Ради національної безпеки і оборони України, її склад, структуру, компетенцію і функції. Зокрема, визначення стратегічних національних інтересів України, концептуальних підходів та напрямів забезпечення національної безпеки і оборони у політичній, економічній, соціальній, воєнній, науково-технологічній, екологічній, інформаційній та інших сферах; прийняття відповідних рішень щодо проекту Закону України про Державний бюджет України по статтях,

пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України; та щодо заходів політичного, економічного, соціального, воєнного, науково-технологічного, екологічного, інформаційного та іншого характеру відповідно до масштабу потенційних та реальних загроз національним інтересам України тощо [5].

В Стратегії національної безпеки України зазначено, що подальший розвиток і захист найвагоміших здобутків України потребує чіткої визначеності держави у стратегічних пріоритетах і цілях, які мають відповідати викликам і загрозам ХХІ ст., її взаємодії з сучасними системами міжнародної і регіональної безпеки. Визначено принципи, пріоритетні цілі, завдання та механізми забезпечення життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз; конкретизовано засади політики держави у сфері національної безпеки, в тому числі щодо забезпечення прийнятого рівня економічної безпеки [6].

В Наказі Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України» визначено специфічний понятійний апарат з використанням невластивих класичній економічній науці термінів: “економічна безпека”, “загрози економічній безпеці”, “критерії економічної безпеки”, “індикатори економічної безпеки”, “оптимальні значення індикаторів”, “порогові значення індикаторів”, “граничні значення індикаторів”, “виробнича безпека”, “демографічна безпека”, “енергетична безпека”, “зовнішньоекономічна безпека”, “інвестиційно-інноваційна безпека”, “макроекономічна безпека”, “продовольча безпека”, “соціальна безпека”, “фінансова безпека”, “банківська безпека”, “безпека небанківського фінансового ринку”, “боргова безпека”, “бюджетна безпека”, “валютна безпека”, “грошово-кредитна безпека”. Окреслено підходи до визначення інтегрального індексу економічної безпеки [7].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.08.2012р. №569-р «Про схвалення Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері» деталізовано окремі сфери фінансової системи держави, у яких необхідно посилити роботу з забезпечення національної безпеки. До них віднесено бюджетну, боргову, податкову, банківську, валютну, фондову та інші сфери [8].

Національна безпека України забезпечується шляхом проведення виваженої державної політики відповідно до прийнятих в установленому порядку доктрин, концепцій, стратегій і програм у політичній, економічній, соціальній, воєнній, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах.

Суб'єктами забезпечення бюджетної безпеки держави є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Національний банк України, суди загальної юрисдикції, прокуратура України, місцеві державні адміністрації та

органи місцевого самоврядування, Служба безпеки України, громадяни України та їх об'єднання.

ВИСНОВКИ

Аналіз бюджетного законодавства дав можливість дійти висновку про те, що бюджетна система не може функціонувати ефективно через існування протиріч в бюджетному законодавстві: невизначеність поняття «бюджетне правопорушення»; відсутність в Бюджетному кодексі порядку притягнення до відповідальності за порушення бюджетного законодавства, неієвність державного фінансового контролю, неузгодженість дій органів держфінконтролю з законодавчою та виконавчою гілками влади, що не дає можливості ефективно контролювати бюджетні потоки тощо.

Слід зауважити, що зазначені недоліки стримують розробку та практичне впровадження сучасних методів, моделей забезпечення бюджетної безпеки, не сприяють підвищенню ефективності державної політики в цій сфері.

Список використаних джерел

1. Конституція України: Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР// Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
2. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI – [Електронний ресурс] – <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
4. Закон України «Про основи національної безпеки України»: від 19.06.2003 р., № 964-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
5. Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 року № 183/98-ВР
6. Про Стратегію національної безпеки України [Електронний ресурс] : указ Президента України від 12 лютого 2007 р. № 105/2007 — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/105/2007>
7. Наказ № 1277: за станом на 29 жовтня 2013 року «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України» / Міністерства економічного розвитку і торгівлі України http://cct.com.ua/2013/29.10.2013_1277.htm.
8. Розпорядження Кабінет Міністрів України «Про схвалення Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері»: від 15.08.2012 р., № 569-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/569-2012-p>.
9. Зюнькін А.Г. Фінансове право: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. – 4-те вид., допов. – К.: ДП «Видавничий дім «Персонал», 2008.— 568 с.