

Міністерство освіти і науки України

Національна академія наук України

Національний університет «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»

«Академічна й університетська наука: результати та перспективи»,

присвячена 90-річчю Національного університету
«Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка» та пам'яті
президента Національної академії наук України, академіка
НАН України Бориса Євгеновича Патона

Збірник наукових праць
за матеріалами

XIII Міжнародної науково-практичної конференції

10 - 11 грудня 2020 року

Полтава 2020

УДК:347.73

Бойко В.В. к.ю.н., старший викладач кафедри публічного управління, адміністрування та права, ORCID ID 0000-0002-9320-0671 , e-mail valentina.loboda@gmail.com;

Задорожний В.П., д.держ.упр., доцент, професор кафедри публічного управління, адміністрування та права, ORCID ID 0000-0003-1257-7192, e-mail dergupravlinnya@gmail.com

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ ЗА ВИДАТКАМИ

Анотація. Стаття присвячена розгляду проблемних аспектів виконання державного бюджету України за видатками. Підкреслюється актуальність цього дослідження, у зв'язку з залежністю ефективного використання бюджетних коштів від дотримання відповідних процедур при виконанні державного бюджету за видатками. Формулюється висновок про необхідність впорядкування нормативно-правових актів, що регламентують відносини в сфері виконання державного бюджету за видатками.

Ключові слова: видатки бюджету, ефективність використання бюджетних коштів, виконання бюджету, правове регулювання виконання державного бюджету України, відповідальність за невиконання видаткової частини бюджету

UDC:347.73

V. Boiko, Ph.D., Senior Lecturer in the Department of Public Management, Administration and Law ORCID ID 0000-0002-9320-0671 , e-mail valentina.loboda@gmail.com;

V. Zadorozhnyy, Doctor of Science from the government, Associate Professor of Department of Public Management, Administration and Law ORCID ID 0000-0003-1257-7192, e-mail dergupravlinnya@gmail.com

PROBLEMATIC ASPECTS OF THE EXECUTION OF THE STATE BUDGET OF UKRAINE BY EXPENDITURES

Abstract. The article is devoted to the consideration of problematic aspects of the execution of the state budget of Ukraine by expenditures. The relevance of this study is emphasized, due to the dependence of the effective use of budget funds on compliance with the relevant procedures in the implementation of the state budget for expenditures. The conclusion on the need to streamline regulations governing relations in the field of state budget expenditure is formulated.

Keywords: Budget expenditures, efficiency of use of budget funds, budget execution, legal regulation of execution of the state budget of Ukraine, responsibility for non-execution of the expenditure part of the budget

Удосконалення правового регулювання виконання державного бюджету за видатками в сучасних умовах набуває особливо важливого значення, адже в демократичному суспільстві видатки бюджету мають повною мірою задовольняти потреби населення. Показники видатків державного бюджету відображають функції і завдання держави, а також дають можливість побачити взаємозалежність між фінансами і економікою країни та рівень і напрям суспільного розвитку [1, с.50]. Ефективність видатків, що здійснюються державою з метою виконання своїх

функцій та задоволення потреб суспільства, залежить від багатьох чинників, у тому числі від дотримання відповідних процедур при виконанні державного бюджету за видатками.

Як слушно зауважує Т. С. Набока, у межах наявного обсягу державних фінансових ресурсів принципово залишається процедура вкладення коштів, під якою розуміють формування фінансового плану суспільства – бюджету держави – і, що головне, його виконання. У той же час найбільш серйозними питаннями є правове регулювання виконання бюджету та міжбюджетних відносин, що можна пояснити як економічними, так і політичними інтересами, що неминує впливають на формування правил розподілу та використання публічних фінансів, акумульованих у межах бюджетної системи країни [2, с.100].

Виконання бюджету за видатками як складова бюджетного процесу ґрунтується на відповідних правових засадах, що є гарантією чіткого та неупередженого планування, ефективного використання коштів, дотримання фінансової дисципліни й здійснення постійного контролю за виконанням бюджетів. У своїх наукових працях видатки державного бюджету розглядали такі вчені, як: Є. О. Алісов, Л. К. Воронова, О. П. Гетманець, Е. С. Дмитренко, С. Т. Кадькаленко, А. Т. Ковальчук, М. П. Кучерявенко, Т. А. Латковська, А. О. Монаєнко, О. А. Музика-Стефанчук, А. А. Нечай, О. П. Орлюк, П. С. Пацурківський, Н. Ю. Пришва, Л. А. Савченко, О. О. Семчик, О. В. Солдатенко, В. Д. Чернадчук та ін. Проте, дослідженню процесуальних аспектів виконання державного бюджету за видатками майже не приділялася увага, що і зумовлює актуальність даного дослідження

Процесуальні аспекти виконання державного бюджету за видатками передбачено великою кількістю нормативно-правових актів, що зумовлює певні складнощі при конкретизації місця та бюджетних повноважень того чи іншого органу на цій стадії бюджетного процесу. Процедура виконання закону про Державний бюджет України регламентована главою 8 Бюджетного кодексу України «Виконання державного бюджету України», Постановою Кабінету Міністрів України від 29.03.2002 № 415 «Порядок використання коштів резервного фонду бюджету», Постановою від 04.03.2002 № 256 «Порядок фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенцій з державного бюджету» тощо; затвердженою Наказом Міністерства фінансів України від 28.01.2002 р. № 57 Інструкцією про затвердження документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету; затвердженим Наказом Міністерства фінансів України 29.01.2013 № 43 «Порядок казначейського обслуговування доходів та інших надходжень державного бюджету».

Зазначений перелік нормативних актів не є остаточним, загалом бюджетно-процесуальні норми призначені не просто врегулювати рух бюджетних коштів, а створити правову модель, яка унеможливила б виникнення невизначеності в діях та неоднозначності в розумінні учасниками бюджетного процесу сутності встановлених правил. Після прийняття ці акти виконуються шляхом здійснення послідовних дій щодо забезпечення надходжень та їх зарахування до бюджету з метою подальшого розподілу на фінансування визнаних публічних потреб [3, с. 84]. Відповідні дії вчиняються органами, що мають на це конкретні бюджетні повноваження. Так, забезпечення виконання Державного бюджету України, схваленого Верховною Радою, відповідно до п. 6 ст. 116 Конституції України та ст. 42 БК України, покладено на Кабінет Міністрів України, що спрямовує та координує роботу міністерств та інших органів виконавчої влади [4; 5]. Статтею 29 ЗУ «Кабінет Міністрів України» визначено повноваження Кабінету Міністрів України з розроблення і забезпечення виконання Державного бюджету України [6]. Проте, варто зауважити, що положення, викладені в цій статті, мають переважно відсильний характер, оскільки без звернення до спеціальних нормативно-правових актів, таких як БК України, Регламент Верховної Ради України тощо, неможливо з'ясувати процедурні аспекти виконання бюджету як загалом, так і за видатками зокрема.

Аналіз нормативно-правових актів, що регулюють процедуру виконання бюджетів, дає підстави говорити також і про відсутність чіткого зв'язку між загальними й спеціальними правилами. Так, ст. 48 БК України [5, ст. 48] встановлено, що в Україні застосовується

казначейська форма обслуговування Державного бюджету України, а ст. 49 передбачено, що Казначейство України здійснює платежі за дорученнями розпорядників бюджетних коштів, тобто здійснює операції з бюджетними коштами. Натомість, у ст. 120 БК України йдеться про зупинення операцій з бюджетними коштами. Однак, у БК України не надано визначення поняття «операція з бюджетними коштами», а зі змісту ч. 1 ст. 120 БК України такі операції можна розуміти як будь-які операції зі здійснення платежів з рахунку розпорядника бюджетних коштів. Зі змісту ж п. 4 Порядку зупинення операцій з бюджетними коштами [7] випливає, що операціями з бюджетними коштами є операції на рахунках розпорядників та/або одержувачів бюджетних коштів, тобто здійснення не тільки платежів, а й надходжень на ці рахунки.

З огляду на вище зазначене, можна зауважити, що значна частина нормативно-правових актів, що в тій чи іншій мірі стосуються виконання бюджету є складною, а бюджетне законодавство характеризує велика кількість упущень і суперечностей. Наслідком цього є велика кількість порушень, що стабільно тримається на високому рівні протягом всього часу незалежності нашої держави.

Так, наприклад, найбільша кількість дій, пов'язаних із нецільовим використанням бюджетних коштів характерна для процесу виконання взятих зобов'язань, відповідно до практики, що склалася в діяльності бюджетних установ. Це виявляється під час здійснення господарських операцій з використання отриманих грошових коштів, а також запасів. Останні можуть списуватися із завищеними нормами або з порушенням обсягів здійснених робіт. Виявлення різноманітних порушень здійснюють органи державного фінансового контролю, на які, відповідно до положень ст. 113 Бюджетного кодексу України, покладено функції контролю за цільовим і ефективним використанням коштів державного бюджету та місцевих бюджетів; достовірністю визначення потреби в бюджетних коштах при складанні планових бюджетних показників; відповідністю взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням; веденням бухгалтерського обліку, а також складанням фінансової і бюджетної звітності тощо, що застосовуються в процесі виконання бюджету [8].

Звісно ж, отримання товарів, робіт і послуг має здійснюватися за допомогою державних закупівель із дотриманням відповідних принципів (відкритості та прозорості, недискримінації учасників, об'єктивності та неупередженості, добросовісної конкуренції), проте, доволі часто недосконалість законодавчої бази дозволяє урядовцям нехтувати усіма цими нормами та одержувати неправомірні вигоди.

Зайву складність створює також брак чіткого визначення в нормативно-правових документах ступенів і підпорядкованості розпорядників та одержувачів бюджетних коштів і розмежування повноважень та відповідальності за виконання бюджету між ними. Серйозною проблемою є також відсутність чіткості при розмежуванні повноважень та відповідальності за виконання бюджетів між державними органами влади й розпорядниками бюджетних коштів. Саме з огляду на це, можна припустити, що без чіткого розподілу функціональних повноважень і відповідальності за надання послуг між рівнями влади виконання видаткової частини бюджету бути ефективним та якісним практично не може [9].

Відзначимо, що відсутність дієвої системи відповідальності за невиконання видаткової частини бюджету сприяє щорічному зростанню обсягу недофінансованих заходів при наявності бюджетних коштів. З огляду на це, вважаємо необхідним заходом посилення відповідальності розпорядників бюджетних коштів за несвоєчасне витрачання коштів, виділених із бюджету.

Загальні правила виконання бюджету визначаються Бюджетним кодексом України, а більш детальне врегулювання відбувається на рівні підзаконних нормативно-правових актів, що є резонним, оскільки виконання бюджету – це сукупність так званих «технічних» та «операційних» процедур. Бюджетно-процесуальні норми призначені не просто «врегулювати», або точніше, «спрямувати» рух бюджетних коштів, а створити правову модель, яка унеможливила б виникнення невизначеностей у діях і неоднозначності в розумінні учасниками бюджетного процесу сутності встановлених правил.

Питання співвідношення загальних і спеціальних бюджетно-правових норм, які

врегулюють окремі процедури виконання бюджетів або окремі бюджетні операції, доцільно вирішувати не шляхом застосування різних прийомів тлумачення, у тому числі різних підзаконних нормативно-правових актів, а безпосереднім законодавчим регулюванням. Це сприятиме уникненню різного розуміння понять, категорій та явищ у бюджетній діяльності та забезпечить її упорядкованість [10].

Таким чином, можна зробити висновок, що виконання державного бюджету за видатками - важливий і складний етап бюджетного процесу, що чинить серйозний вплив на всю бюджетну політику держави. З огляду на це, лише правильне та ефективне здійснення процедури виконання державного бюджету за видатками може забезпечити постійне фінансування всіх заходів, визначених державою на наступний рік.

Проте, незважаючи на постійну увагу законодавця до оптимізації організації виконання видатків бюджету за видатками, процесуальні аспекти розподілу й використання коштів бюджету потребують удосконалення. Попри заходи, що вживаються законодавцем, з метою ефективного розподілу й використання коштів державного бюджету, надзвичайно актуальною для нашої держави залишається не лише проблема нецільового, а й неефективного використання коштів державного бюджету. Причому обсяги бюджетних правопорушень та неефективного використання бюджетних коштів із часом зростають. Вважаємо, ця ситуація не зміниться в кращий бік, доки державою не будуть врегульовані питання щодо закріплення ключових понять в нормативно-правових актах, ефективного і економного розподілу коштів державного бюджету, виключення суперечностей і перехреснування компетентностей суб'єктів виконання державного бюджету за видатками та встановлення більш жорстких покарань за порушення в сфері виконання державного бюджету за видатками.

Література

1. В. П. Биховченко, А. А. Пічкур. *Виконання державного бюджету за видатками. Інвестиції: практика та досвід*. 2019. №20, С.50-55
2. Набока Т. С. *Управління видатками бюджету та напрямки його вдосконалення в Україні: дис. ... канд. екон.наук: 08.00.08 / ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»*. Київ, 2015. 345 с.
3. Чернадчук В. Д. *Бюджетні правовідносини в Україні: теорія, практика та перспективи розвитку: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького*. Київ, 2010. 419 с.
4. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. *Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50. С. 1778. Ст. 572.
6. *Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.
7. *Про затвердження Порядку зупинення операцій з бюджетними коштами : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 січня 2011 № 21. Урядовий кур'єр*. 2011. № 20 (3 лютого). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/21-2011-%D0%BF>
8. Губа М. *Правові засади застосування санкцій за порушення бюджетного законодавства. Підприємництво, господарство і право*. 2019. №12, URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/12/42.pdf> (дата звернення: 4.12.2020).
9. Бойко В.В. *Правове регулювання виконання державного бюджету України за видатками: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя*, 2020. 217 с. URL: http://virtuni.education.zp.ua/info_cpu/sites/default/files/Boiko_dis.pdf
10. Чернадчук В. Д. *Концептуальні засади виконання державного та місцевих бюджетів в Україні: правові аспекти. Правові горизонти*. 2016. № 1. С. 125-132.