



УДК 347.73

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ВИДАТКІВ В УКРАЇНІ

Липець Л.В., к. ю. н.,
доцент кафедри цивільного права
Інститут післядипломної освіти
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
адвокат, завідувач відділу експертно-правової роботи
Виконавчий апарат Центрального комітету Профспілки
працівників освіти і науки України

Кугай І.В.,
студентка 4 курсу спеціальності «Правознавство»
Інститут післядипломної освіти
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
аспірант 4 курсу навчання кафедри обліку та аудиту економічного факультету
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

У статті висвітлено теоретичні та правові основи здійснення публічних видатків в Україні. Автором розглянуто правове регулювання здійснення публічних видатків в Україні через аналіз чинних нормативно-правових актів. Визначено необхідність адаптації чинного законодавства до міжнародних стандартів та використання досвіду закордонних країн для реалізації концепції цілісної системи публічних видатків.

Ключові слова: публічні видатки, бюджет, правове регулювання, державні фінанси.

В статье освещены теоретические и правовые основы осуществления публичных расходов в Украине. Автором рассмотрено правовое регулирование осуществления публичных расходов в Украине через анализ действующих нормативно-правовых актов. Определена необходимость адаптации действующего законодательства к международным стандартам и использования опыта зарубежных стран для реализации концепции целостной системы публичных расходов.

Ключевые слова: публичные расходы, бюджет, правовое регулирование, государственные финансы.

Lypets L.V., Kuhai I.V. LEGAL REGULATION OF THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC EXPENDITURE IN UKRAINE

The article outlines the theoretical and legal basis for the implementation of public expenditures in Ukraine. The author considers regulation implementation of public expenditure in the Ukraine through the analysis of existing regulations. The necessity of adapting current legislation to international standards and using the experience of foreign countries to implement the concept of a holistic system of public expenditures has been identified.

Key words: public expenditures, budget, legal regulation, public finances.

Постановка проблеми. У фінансовому праві видатки виділені в окремий інститут публічних видатків, який утворюється фінансово-правовими нормами, що регулюють суспільні відносини щодо витрачання державних та комунальних грошових ресурсів.

Дослідження вчених із питання здійснення публічних видатків стосувалося окремих аспектів цієї тематики. Сьогодні в Україні питання, пов'язані з удосконаленням бюджетної діяльності, набули дедалі більшої актуальності, потребують теоретичного переосмислення і практичного дослідження здійснення публічних видатків в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні висновки стосовно фінансово-правових засад здійснення публічних видатків обґрунтовано такими представниками науки фінансового права, як Л. Воронова, О. Гетманець, Е. Дмитренко, А. Нечай, Л. Чуприна й ін.

Для розкриття поняття публічних видатків використовувалися теоретичні розроблення і положення представників конституційного

й адміністративного права А. Берлача, Ю. Тихомирова, В. Чиркіна, В. Шаповала, а також учених-економістів – П. Андреева, В. Базилевича, І. Дрозд, Т. Мельник, В. Невідомого, Дж. Стігліца й інших дослідників.

Мета статті – розглянути основні нормативно-правові акти, що регулюють механізм здійснення публічних видатків в Україні, тим самим визначити роль органів державної влади в регулюванні використання коштів бюджетними установами.

Виклад основного матеріалу. Порядок здійснення публічних видатків регулюється різними нормативно-правовими актами. У них визначаються основні завдання, обов'язки, правила та норми, що є необхідними до виконання для досягнення позитивного результату.

Бюджетний кодекс України регулює відносини, які виникають у процесі складання, розгляду, затвердження та виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства [1]. Він визначає повноваження розпорядників

бюджетних коштів, а також основні засади використання бюджетних коштів.

Відповідно до ст. 26 Бюджетного кодексу України, контроль за дотриманням бюджетного законодавства спрямований на забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами та здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу, а також забезпечує:

1) оцінку управління бюджетними коштами (зокрема, проведення державного фінансового аудиту);

2) правильність ведення бухгалтерського обліку та достовірність фінансової і бюджетної звітності;

3) досягнення економії бюджетних коштів, їх цільового використання, ефективності і результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів шляхом ухвалення обґрунтованих управлінських рішень;

4) проведення аналізу й оцінювання стану фінансової і господарської діяльності розпорядників бюджетних коштів;

5) запобігання порушенням бюджетного законодавства та забезпечення інтересів держави в процесі управління об'єктами державної власності;

6) обґрунтованість планування надходжень і витрат бюджету [1].

У Законі України «Про державний бюджет на відповідний рік» пояснюються джерела формування та напрями використання бюджетних коштів, наводяться основні програми діяльності держави, що потребують фінансування з державного бюджету України. Законом визначаються:

– загальна сума доходів, видатків та кредитування держбюджету;

– граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) державного бюджету і державного боргу, обсяг надання державних гарантій;

– доходи державного бюджету за бюджетною класифікацією;

– фінансування державного бюджету;

– бюджетні призначення головним розпорядникам бюджетних коштів;

– бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів;

– розмір оборотного залишку коштів державного бюджету;

– розмір мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму;

– перелік кредитів, що залучаються державою від інших держав, міжнародних фінансових організацій для проведення інвестиційних програм;

– інші положення, що регламентують процес виконання бюджету [2].

Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 рр., схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. № 142, містить короткий огляд економічної ситуації та характеристику системи управління державними фінансами. Стратегія складається із 4 частин (компонентів Стратегії), а саме:

1. Дотримання загальної бюджетно-податкової дисципліни.

2. Підвищення ефективності розподілу ресурсів.

3. Забезпечення ефективного виконання бюджету.

4. Підвищення рівня прозорості та підзвітності.

Кожна із зазначених частин містить опис ситуації, мету, показники досягнення результату і завдання, які необхідно реалізувати, а також опис ризиків, які можуть зашкодити досягненню поставлених цілей, у прив'язці до відповідних складників системи управління державними фінансами, які потребують реформування:

– за напрямом дотримання загальної бюджетно-податкової дисципліни в середньостроковій перспективі: податкова система; макроекономічне та бюджетне прогнозування; середньострокове бюджетне планування; управління фіскальними ризиками; управління державним боргом; управління ліквідністю;

– за напрямом підвищення ефективності розподілу ресурсів на рівні формування державної політики: стратегічне планування; програмно-цільовий метод; міжбюджетні відносини та фіскальна децентралізація;

– за напрямом забезпечення ефективного виконання бюджету: система публічних закупівель; управління державними інвестиціями; бухгалтерський облік у державному секторі; державний внутрішній фінансовий контроль; державний фінансовий контроль; незалежний зовнішній фінансовий контроль;

– за напрямом підвищення рівня прозорості та підзвітності в управлінні державними фінансами: прозорість бюджету та участь громадян у бюджетному процесі; застосування інформаційних технологій в управлінні державними фінансами [6].

З метою визначення конкретних кроків, необхідних для реалізації завдань Стратегії, їх виконавців, строків та індикаторів виконання розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 р. № 415-р затверджено План заходів із реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами України на 2017–2020 рр. (далі – План заходів). План заходів містить набір конкретних завдань та заходів із реалізації Стратегії за чотирма названими вище компонентами Стратегії (опубліковано звіт про перебіг виконання плану заходів із реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 рр., затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 р. № 415-р, за 2018 р.).

Так, з питань здійснення публічних видатків у Плані заходів на виконанні містяться такі завдання:

1. Запровадження комплексної оцінки ефективності та доцільності видатків для забезпечення економії та вивільнення ресурсів для нових пріоритетів. Відповідно до наказу Мінфіну від 20 березня 2018 р. № 378, утворено Міжвідомчу робочу групу з питань проведення горизонтальної оцінки ефективності та доцільності видатків. Міжвідомчою робочою групою проведено оцінку ефективності бюджетних програм на базі п'яти пілотних міністерств, надано рекомендації щодо підвищення якості планування видатків



бюджету та формування бюджетних запитів з урахуванням стратегічних планів і цілей.

2. Оптимізація бюджетних програм щодо їхньої відповідності стратегічним цілям. У результаті виконання завдання бюджетні запити головних розпорядників бюджетних коштів містять оптимізовані бюджетні програми, на прями використання бюджетних коштів та їхні результативні показники з урахуванням стратегічних цілей головних розпорядників бюджетних коштів та видів державних послуг, що надаються.

3. Ефективний моніторинг результативності. Підготовлено пропозиції стосовно змін до Методичних рекомендацій щодо оцінки ефективності бюджетних програм, затверджених наказом Мінфіну від 17 травня 2011 р. № 608.

Особливості здійснення обліку видатків бюджетних установ регламентується Законом України «Про бухгалтерський облік і фінансову звітність в Україні». Він визначає правові засади регулювання, організації, ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності в Україні [2]. Закон також вказує на те, що форми фінансової звітності бюджетних установ та фінансової звітності про виконання бюджетів установлюються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної фінансової політики. Вищезгаданий Закон регламентує необхідність ведення обліку суб'єктам державного сектора за всіма об'єктами обліку, зокрема. облік видатків, відповідно до національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку в державному секторі (далі – НП (С) БОДС). НП (С) БОДС є такими нормативно-правовими актами, якими визначаються принципи та методи ведення бухгалтерського обліку і складання фінансової звітності для розпорядників бюджетних коштів, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, та фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування, розроблені на основі міжнародних стандартів бухгалтерського обліку для державного сектора та затверджені центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері бухгалтерського обліку. Для здійснення обліку видатків у державному секторі, існує НП (С) БОДС № 135 «Витрати», в якому наводяться методи оцінки й обліку видатків, особливості їх відображення у звітності.

Наступними за обов'язковістю виконання є постанови Кабінету Міністрів України. Варто виокремити основні з них, як-от:

– «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ» від 28 лютого 2002 р. № 228 [10]. Цією постановою визначається сутність кошторисів, плану асигнувань загального фонду бюджету, плану використання бюджетних коштів, а також інших необхідних документів для виконання всіх завдань бюджетного процесу. Постанова визначає, що установи мають право брати бюджетні зобов'язання, ви-

трачати бюджетні кошти на цілі та в межах, установлених затвердженими кошторисами, планами асигнувань загального фонду бюджету, планами надання кредитів із загального фонду бюджету, планами спеціального фонду, а стосовно вищих навчальних закладів та наукових установ, закладів охорони здоров'я також установлено затверджені плани використання бюджетних коштів і помісячні плани використання бюджетних коштів;

– «Про затвердження Порядку виконання рішень про стягнення коштів державного та місцевих бюджетів або бюджетних установ» від 3 серпня 2011 р. № 845. Згаданою постановою затверджується порядок, що визначає механізм виконання рішень про стягнення коштів державного та місцевих бюджетів або боржників, ухвалених судами, а також іншими органами, які за законом мають право ухвалювати такі рішення. Порядок виконання рішень про стягнення коштів державного та місцевих бюджетів або бюджетних установ регулює питання стягнення коштів бюджетів або боржників за такими напрямками:

– безспірне списання коштів державного та місцевих бюджетів за судовими рішеннями про стягнення надходжень бюджету;

– безспірне списання коштів із рахунків боржника;

– безспірне списання коштів державного бюджету для компенсації шкоди, завданої фізичним та юридичним особам;

– безспірне списання коштів місцевих бюджетів для компенсації шкоди, завданої фізичним та юридичним особам;

– безспірне списання коштів державного бюджету за бюджетною програмою для забезпечення виконання судових рішень та виконавчих документів.

Важливе місце також посідають нормативно-правові акти, затверджені наказами Міністерства фінансів України, серед них Інструкція про складання і виконання розпису Державного бюджету України; Інструкція щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкція щодо застосування класифікації кредитування бюджету тощо. Ще одним важливим нормативно-правовим актом є наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку формування Єдиного реєстру розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів» від 22 грудня 2011 р. № 1691, в якому розроблено правила формування переліку всіх розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів, упорядкування мережі розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня й одержувачів бюджетних коштів, установлення загальних процедур із формування Єдиного реєстру розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів. Єдиний реєстр розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів – це автоматизована система збирання, накопичення, обліку та надання інформації про розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів. Водночас присвоєння розпорядникам бюджетних коштів та одержувачам бюджетних коштів кодів за Єдиним реєстром здійснюється в автоматизованому

режимі після внесення інформації до бази даних цього Реєстру.

Вагому роль у нормативно-правовому забезпеченні бухгалтерського обліку бюджетних установ відіграє Державна казначейська служба України та такі її накази, як:

– «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо переліку підтвердних документів для реєстрації бюджетних зобов'язань та проведення платежів» від 29 квітня 2013 р. № 68, що визначає залежно від сутності платежу перелік підтвердних документів, які надаються розпорядниками (одержувачами) бюджетних коштів на стадіях реєстрації бюджетних зобов'язань, бюджетних фінансових зобов'язань та проведення платежів;

– «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку застосування органами Державної казначейської служби України заходів впливу за порушення бюджетного законодавства» від 29 грудня 2012 р. № 394, що регулює питання організації роботи органів Державної казначейської служби України щодо застосування заходів впливу до розпорядників бюджетних коштів (одержувачів бюджетних коштів) за встановлені факти порушень бюджетного законодавства, та інші.

Створення, основні функції та напрями діяльності Державної казначейської служби України підкріплено Указом Президента України «Положення про Державну казначейську службу України» від 13 квітня 2011 р. № 460/2011. Указом передбачається взаємодія Казначейства з органами виконавчої влади, допоміжними службами, утвореними Президентом України, органами іноземних держав і міжнародних організацій тощо [4].

Наказами Державної аудиторської служби України (далі – ДАСУ) забезпечується регламентування діяльності у сфері державного фінансового контролю за використання бюджетних коштів. Так, наказ ДАСУ «Про затвердження Порядку проведення заходів державного фінансового контролю Держаудитслужбою та її міжрегіональними територіальними органами в державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях, що провадять діяльність, пов'язану з державною таємницею» від 24 листопада 2017 р. № 240 регулює організацію роботи Держаудитслужби зі здійснення заходів державного фінансового контролю в державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях, що провадять діяльність, пов'язану з державною таємницею. З метою забезпечення результативності й ефективної взаємодії між органами Державної аудиторської служби й органами прокуратури, внутрішніх справ і Служби безпеки України з питань розгляду звернень правоохоронних органів, призначення, організації та проведення ревізій за ними, передачі їм матеріалів ревізій, зворотного інформування про результати розгляду переданих матеріалів, інших питань, пов'язаних із виконанням вищезгаданими органами завдань, видано наказ Головного контрольно-ревізійного управління, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України,

Генпрокуратури «Про затвердження Порядку взаємодії органів державної контролюючої ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України» від 19 жовтня 2006 р. № 346/1025/685/53.

У всіх цих документах характеризуються загальні початкові й основоположні засади проведення бюджетної політики, розподілу і використання бюджетних коштів.

Висновки. Отже, правове регулювання здійснення публічних видатків в Україні охоплює: закони, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, накази Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Державної аудиторської служби України, акти інших відомства, а також фінансово-планові акти бюджетних установ і організацій.

Окремі питання здійснення публічних видатків в Україні деталізуються методичними рекомендаціями з організації діяльності, обліку, аудиту, контролю за використанням бюджетних коштів. Також затверджено національні стандарти обліку, контролю за видатками публічних фондів коштів, що відповідають міжнародним стандартам.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бюджетний кодекс України від 7 жовтня 2010 р. № 2592-VI. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T102456.html.
2. Про бухгалтерський облік і фінансову звітність в Україні: Закон України від 16 липня 1999 р. № 996-XVI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-14>.
3. Про Державний бюджет України на 2018 р.: Закон України від 7 грудня 2017 р. № 2246-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>.
4. Про джерела фінансування органів державної влади: Закон України від 30 червня 1999 р. № 783-XIV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/783-14>.
5. Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015 р. № 215. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/215-2015-%D0%BF#n8>.
6. Про Стратегію реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 рр.: розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. № 142-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80>.
7. Порядок виконання рішень про стягнення коштів державного та місцевих бюджетів або бюджетних установ: постанова Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2011 р. № 845. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/845-2011-%D0%BF>.
8. Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2016 р. № 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF>.
9. Про схвалення Стратегії модернізації системи бухгалтерського обліку та фінансової звітності в державному секторі на період до 2025 р.: розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 червня 2018 р. № 437-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/437-2018-%D1%80>.
10. Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ: постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 № 228. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-%D0%BF>.
11. Про затвердження Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету: наказ Міністерства фінансів України від 12 березня 2012 р. № 333. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0456-12>.



12. Про затвердження складових програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів: наказ Міністерства фінансів України від 20 вересня 2017 р. № 793. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0793201-17>.

13. Про затвердження Порядку формування Єдиного реєстру розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів: наказ Міністерства фінансів України від 22 грудня 2011 р. № 1691. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0033-12>.

14. Про затвердження Порядку обслуговування державного бюджету за видатками та операціями з надання та повернення кредитів, наданих за рахунок коштів державного бюджету: наказ Міністерства фінансів України від 30 вересня 2011 р. № 1223. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1401-11>.

15. Порядок бухгалтерського обліку окремих активів та зобов'язань бюджетних установ: наказ Міністерства фінансів України від 2 квітня 2014 р. № 372. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0426-14>.