

УДК 347.73

DOI 10.33244/2617-4154.1(5).2021.89-96

Л. М. Касьяненко,
д.ю.н., професор
e-mail: kasyanenko_l@ukr.net
ORCID ID 0000-0003-1742-7580;
І. В. Вовкочин,
Університет ДФС України
e-mail: inna.vovkochin@ukr.net
ORCID ID 0000-0002-1534-6376

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ВИДАТКАМИ БЮДЖЕТУ НА СЕКТОР БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ

У статті доведено, що видатки бюджету на сектор безпеки та оборони є вагомою складовою фінансової системи України; розглянуто особливості державного контролю за видатками бюджету на досліджуваний сектор; запропоновано відповідні шляхи удосконалення фінансового законодавства, зокрема в частині забезпечення прозорості основних напрямів видатків бюджету, спрямованих на національну безпеку і оборону, розробки комплексу законодавчих та нормативних заходів щодо контролю за використанням коштів Державного бюджету України, що виділяються на потреби національної безпеки та оборони, а також запровадження дієвого механізму здійснення контролю за видатками бюджету та проведення розслідувань діяльності сектору безпеки і оборони.

Ключові слова: бюджетні правоотносини, державний контроль, видатки, Державний бюджет України, національна безпека, сектор безпеки та оборони.

Л. М. Касьяненко, И. В. Вовкочин. Государственный контроль за бюджетными расходами на сектор безопасности и обороны

В статье доказано, что расходы бюджета на сектор безопасности и обороны являются весомой составляющей финансовой системы Украины; рассмотрены особенности государственного контроля за расходами бюджета на исследуемый сектор; предложены соответствующие пути усовершенствования финансового законодательства, в частности в части обеспечения прозрачности основных направлений расходов бюджета, направленных на национальную безопасность и оборону, разработки комплекса законодательных и нормативных мероприятий по контролю за использованием средств Государственного бюджета Украины, выделяемые на нужды национальной безопасности и обороны, а также введение действенного механизма осуществления контроля за расходами бюджета и проведения расследований деятельности сектора безопасности и обороны.

Ключевые слова: бюджетные правоотношения, государственный контроль, расходы, Государственный бюджет Украины, национальная безопасность, сектор безопасности и обороны.

Метою статті є з'ясування особливостей державного контролю за видатками бюджету на сектор безпеки та оборони, а також формування відповідних шляхів удосконалення фінансового законодавства.

Постановка проблеми. Загальновідомо, що на шляху побудови відкритого демократичного суспільства однією з найголовніших умов економічного, соціального та культурного прогресів, ключовим елементом підтримання конституційного порядку і реального забезпечення прав та свобод кожного окремого громадянина в Україні виступає сектор безпеки та оборони. Видатки бюджету на національну безпеку та оборону – вагома складова національної фінансової системи. Із метою подальшого реформування системи та задля зміцнення національної безпеки України повинна бути чітко сформована правова позиція держави із урахуванням фінансово-правового регулювання видатків бюджету на сектор національної безпеки та оборони. Як єдина і неподільна категорія, державний контроль у досліджуваній сфері повинен ґрунтуватися на певному фундаменті, який визначає його сутність. В аспектах організації ефективного державного контролю, зокрема в сфері національної безпеки та оборони, на сучасному етапі державотворення значний інтерес належить дослідженню та вивченню досвіду зарубіжних контролюючих органів із одночасним урахуванням історичного досвіду розвитку державного фінансового контролю в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що сьогодні існує нагальна потреба консолідації зусиль науковців щодо запровадження ефективних механізмів здійснення державного контролю за видатками бюджету на сектор безпеки і оборони України.

Характеризуючи стан наукового опрацювання проблеми, зазначимо, що особливості видатків бюджету на забезпечення національної безпеки були предметом досліджень таких відомих науковців: В. Білоуса, О. Бодрука, О. Бригінця, Л. Воронової, В. Горбуліна, О. Дзьобаня, О. Дмитрик, В. Картавцева, М. Кучерявенко, Т. Латковської, В. Ліпкана, О. Лукашева, Н. Нижник, О. Орлюк, Н. Пришви, В. Чернадчука, Н. Якимчук та інших.

Однак проблеми забезпечення державного контролю у сфері національної безпеки та оборони України потребують подальшого поглибленого дослідження.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як відомо, бюджетні показники відіграють основне значення в оцінюванні загального стану національної безпеки країни та її обороноздатності, а збільшення обсягів доходів та збільшення ефективності видатків є доказом загального розвитку держави. Враховуючи викладене, бюджетна система становить фінансовий сектор, який потребує особливої уваги. Через бюджет країни перерозподіляється частина національного доходу, що зумовлює необхідність створення централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів для забезпечення суспільних потреб та повного виконання державою своїх функцій. Саме тому надзвичайно важливим є питання побудови ефективної системи забезпечення бюджетної безпеки країни.

Між складовими національної безпеки спостерігається певний взаємозв'язок і взаємозалежність. Подвійна природа категорії «бюджетна безпека» виявляється у тому, що здебільшого складові національної безпеки залежать від рівня безпеки бюджетної системи в цілому, водночас рівень самої бюджетної безпеки значною мірою залежить від рівня інших складових національної безпеки. Вплив фінансово-бюджетної складової на елементи національної безпеки полягає у тому, що дефіцит фінансових ресурсів призводить до недофінансування нагальних проблем у різних сферах життя – соціальне

забезпечення, економіка, освіта, охорона здоров'я тощо, породжуючи та спричиняючи певні загрози в названих галузях.

Взаємозв'язок між бюджетною безпекою та іншими складовими національної безпеки дає можливість своєчасно розробляти та впроваджувати заходи, пов'язані із попередженням та подоланням загроз національних інтересів країни в бюджетній сфері.

Отже, бюджетна безпека є фундаментальною складовою всієї системи безпеки держави, а відмова в її забезпеченні призведе до позбавлення коштів щодо організації та функціонування системи убезпечення безпеки держави в цілому [1, с. 20].

Відповідно до статті 2 Бюджетного кодексу України (далі – БК України) видатками бюджету є кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом. Зокрема, до видатків бюджету не належать: погашення боргу; надання кредитів з бюджету; розміщення бюджетних коштів на депозитах; придбання цінних паперів; повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування; компенсація частини суми штрафних (фінансових) санкцій, що перераховується покупцям (споживачам) за рахунок штрафних (фінансових) санкцій, застосованих органами, що контролюють справляння надходжень бюджету, за наслідками проведеної перевірки за зверненням або скаргою покупця (споживача) про порушення платником податків установленого порядку проведення розрахункових операцій [2].

Таємні видатки становлять окрему частину видатків держави. Так, статтею 31 БК України визначено, що Державний бюджет України повинен містити пояснення всіх видатків, за винятком видатків, пов'язаних з державною таємницею. Таємні видатки, передбачені на діяльність органів державної влади, в інтересах національної безпеки включаються до Державного бюджету України без деталізації. Водночас контроль за проведенням таємних видатків здійснюється Рахунковою палатою та Міністерством фінансів України. Надані звіти про проведені таємні видатки попередньо розглядаються на засіданнях комітетів Верховної Ради України з питань бюджету, з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, а також з питань національної безпеки і оборони. Підтверджуючі документи про проведені таємні видатки розглядаються Верховною Радою України на закритому пленарному засіданні [3, с. 109].

У преамбулі до БК України визначено невід'ємну та вкрай важливу складову бюджетної системи та бюджетного процесу – контроль. Крім того, засади контролю знайшли своє відображення у загальній частині БК України, зокрема в розділі 1 «Загальні положення», в якому зазначено, що БК України регулює відносини, які виникають у процесі контролю за виконанням як Державного бюджету України, так і місцевих бюджетів (ст. 1 БКУ). Із метою чіткого й однозначного виконання контрольних функцій визначаються основні терміни та поняття (ст. 2 БКУ). У БК України визначені принципи, на яких ґрунтується бюджетна система України, і які впливають на формування гармонійної системи бюджетного контролю. Принцип відповідальності учасників бюджетного процесу – одна із найголовніших основоположних ідей та керівних засад, що здійснює вплив на організацію контролю в бюджетному процесі.

Варто зазначити, що контроль за виконанням бюджетів визначається й іншою нормою БК України. Відтак, згідно з п. 11 ст. 2 БК України, бюджетний процес – це діяльність, регламентована нормами права, пов'язана із складанням, розглядом, затвердженням

бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що становлять бюджетну систему України [2]. Вбачається, що поліпшення контролю за бюджетним процесом на всіх рівнях державного регулювання можна досягти, базуючи його організацію і здійснення на сучасних наукових засадах, дотримання яких надасть змогу з'ясувати дійсну сутність існуючих бюджетних проблем, запровадити конкретні заходи щодо вдосконалення контролю у державно-бюджетній сфері, обґрунтувати стратегію подолання наявних недоліків.

У системі державного фінансового контролю виокремлюють органи, для яких контроль є основною функцією у зв'язку із закріпленням пріоритету контрольної діяльності над іншими видами діяльності у відповідних нормативно-правових актах. Основними повноваженнями контролюючих органів у сфері здійснення контролю щодо правомірного процесу виконання бюджету та складання достовірної фінансової звітності наділені такі органи, як Рахункова палата, Міністерство фінансів України, Державна казначейська служба України, Державна аудиторська служба України та Державна фіскальна служба України.

Чільне місце в системі органів, які здійснюють контроль за процесом виконання бюджету та складання звітності, відводиться Рахунковій палаті, яка є спеціалізованим органом державної влади у цій сфері. Відповідно до Закону України «Про Рахункову палату» № 576-VIII від 02.07.2015 її головним завданням є організація і здійснення контролю за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України, а також головною функцією є контроль за виконанням названого бюджету [4].

Зауважимо, що провідну роль у здійсненні процедур контролю за використанням коштів Державного бюджету України, що виділяються на потреби національної безпеки та оборони України, відіграє Рахункова палата, яка, відповідно до чинного законодавства, зобов'язана щоквартально подавати парламенту, його комітетам оперативний звіт про хід виконання Державного бюджету України у зазначеній сфері, аналіз цього звіту і пропозиції щодо усунення виявлених відхилень та порушень. Результатами здійснення контрольних процедур є виявлення відповідності або невідповідності використання бюджетних коштів нормам контролю, якими і є державний бюджет [5, с. 74]. У випадках невідповідностей можуть мати місце недостовірність, неповнота фактичної інформації, яка віддзеркалює стан використання бюджетних коштів, порушення чинного законодавства, недотримання показників державного бюджету як норм контролю тощо. На нашу думку, відхилення, виявлені в результаті здійснення досліджених контрольних процедур, мають фіксуватися контролюючими суб'єктами за допомогою спеціально призначених для цього документів та оприлюднюватися в засобах масової інформації.

Важливою складовою частиною контролю будь-якої держави є фінансовий контроль, суть якого полягає у забезпеченні своєчасності та точності фінансового планування, використання коштів державного бюджету за їх цільовим призначенням, а також наповнення дохідної частини бюджету.

Оскільки головне значення щодо правильного ведення, виконання бюджету та складання фінансової звітності відводиться процесу контролю у цій сфері, вважаємо за необхідне зосередити особливу увагу на комплексній реалізації заходів, яка забезпечить можливість підвищити ефективність діяльності Рахункової палати України та дозволить їй зайняти належне місце в системі органів бюджетного контролю, що позитивно позначиться на бюджетній дисципліні в державі в цілому. Щодо перспектив подальших досліджень,

доцільно працювати над удосконаленням міжнародних фінансово-правових стандартів Рахунковою палатою України. Відтак, Закон України «Про Рахункову палату» в частині більш повного узгодження з Конституцією України, урахування стандартів і досвіду роботи провідних країн світу, а також механізмів і гарантій реалізації її повноважень у повному обсязі вимагає доопрацювання. Беззаперечно, прийняття Верховною Радою України Закону України «Про Рахункову палату» стало важливим кроком в її інституційному розвитку, однак факти порушень бюджетного законодавства і нині мають місце в соціально-економічному житті України. Із метою ефективного виконання своїх функцій Рахункова палата має користуватися довірою Верховної Ради, громадськості й інших зацікавлених сторін, що можливо за умов забезпечення високої якості контролю. Крім того, вона зобов'язана надавати достовірну й зрозумілу інформацію. Переконані, що важливо надавати інформацію щодо реагування на виявлення Рахунковою палатою порушень і фактів неефективного використання державних ресурсів, рекомендації щодо подолання причин, які зумовлюють зловживання та порушення у фінансово-бюджетній системі країни. На сьогодні, за словами фахівців Рахункової палати України, значна кількість матеріалів залишаються поза увагою громадськості та правоохоронних органів.

На жаль, перешкодою для здійснення ефективного, об'єктивного, неупередженого контролю за використанням коштів на національну безпеку є корупція. У результаті проведених досліджень міжнародною громадською організацією по боротьбі з корупцією та дослідженню питань корупції у світі «Transparency International» було встановлено, що до найбільш корумпованих сфер діяльності належать нафтогазовидобувна промисловість, будівництво та сфера безпеки і оборони. Світовий досвід свідчить, що сприятливі умови для корупційної діяльності часто виникають саме в секторі безпеки та оборони, де панують секретність та безкарність, які унеможливають здійснення суворого нагляду та контролю [6].

Як відомо, фінансування сектору національної безпеки і оборони здійснюється винятково за рахунок коштів Державного бюджету України в розмірі, який визначається щорічно Законом України «Про Державний бюджет України». Маємо змогу простежити, що на цьому етапі становлення держави сектор безпеки і оборони належить до найбільш фінансованих, оскільки країна змушена захищати свою незалежність та відстоювати територіальну цілісність. Однак контроль за використанням коштів, які виділяються на вказану сферу, здійснюється не в повному обсязі та з приховуванням реальних даних.

Із огляду на вказане було простежено основні аспекти фінансування досліджуваного сектору в зарубіжних країнах, а також виявлено існуючі відмінності щодо здійснення державного контролю за видатками бюджету на національну безпеку і оборону. Державні органи влади у світовій практиці, здійснюючи зовнішній фінансовий контроль за видатками з бюджету, мають єдину назву – Вищі органи фінансового контролю. Проте у кожній країні такий орган називається по-своєму: у Німеччині і Франції – Рахункова палата, Великобританії – Національне контрольно-ревізійне управління, Швеції – Національне Ревізійне Бюро [7, с. 97]. Загалом Вищий орган фінансового контролю є незалежним, колегіальним органом державної влади, який відповідає за здійснення зовнішнього фінансового контролю, за своєчасним та цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів, зокрема й тих, що виділяються на потреби сектору національної безпеки і оборони. Отже, у процесі дослідження було встановлено, що в світовій практиці спільними функціями органів державного фінансового контролю за видатками бюджету на сектор

безпеки та оборони є такі: контроль дохідних джерел бюджету; контроль за бюджетними видатками; недопущення здійснення фінансових зловживань завдяки вдосконаленню законодавства.

Із метою запобігання та протидії корупції як негативному явищу в державі були прийняті такі законодавчі акти: 1) Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII, який визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, а також встановлює правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень, зокрема й у секторі безпеки та оборони [8]; 2) Закон України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 № 2469-VIII, який визначає та розмежовує повноваження державних органів у сферах національної безпеки і оборони, запроваджує всеосяжний підхід до планування у сферах національної безпеки і оборони, забезпечуючи у такий спосіб демократичний цивільний контроль над органами та формуваннями сектору безпеки і оборони [9]; 3) Закон України «Про оборонні закупівлі» від 17.07.2020 № 808-IX, який визначає загальні правові засади планування, порядок формування обсягів та особливостей здійснення закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення для забезпечення потреб сектору безпеки і оборони, а також інших товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб безпеки і оборони, а також порядок здійснення державного і демократичного цивільного контролю у сфері оборонних закупівель [10]. Завдяки прийняттю цього Закону бюджетні кошти на закупівлю товарів, робіт і послуг оборонного призначення мають використовуватися більш ефективно.

Отже, набрання чинності переліченими законами стало визначальним досягненням у державному нормотворенні. Вказані Закони повинні мінімізувати корупційні ризики у секторі безпеки та оборони, а також забезпечити дієвий громадський та демократичний цивільний контроль.

Із метою вдосконалення державного контролю за процесом планування та фінансування сектору безпеки і оборони пропонуємо здійснити такі перетворення: 1) дотримуватися системного підходу під час визначення функцій, завдань, чисельності, структури сектору безпеки і оборони та обсягу його фінансування; 2) забезпечити прозорість основних напрямів видатків бюджету, спрямованих на національну безпеку і оборону; 3) визначити в процесі реформування сектору безпеки і оборони пріоритетні програми та напрями, здійснювати контроль за їх реалізацією; 4) розробити комплекс законодавчих та нормативних заходів щодо контролю за використанням коштів Державного бюджету України, що виділяються на потреби національної безпеки та оборони; 5) запровадити дієвий механізм здійснення контролю за видатками бюджету та проведення розслідувань діяльності сектору безпеки і оборони.

Висновки. Видатки бюджету на сектор безпеки та оборони є ваговою складовою фінансової системи України, а забезпечення державного контролю за видатками на вказану сферу є одним із найбільших викликів, що постав перед Україною. Вбачається, що першочерговими завданнями, які потребують нагального вирішення, є забезпечення прозорості основних напрямів видатків бюджету, спрямованих на національну безпеку і оборону, розробка комплексу законодавчих та нормативних заходів щодо контролю за використанням коштів Державного бюджету України, що виділяються на потреби національної безпеки та оборони, а також запровадження дієвого механізму здійснення

контролю за видатками бюджету та проведення розслідувань діяльності сектору безпеки і оборони.

Варто констатувати, що державний контроль за видатками бюджету на сектор безпеки та оборони являє як науковий, так і практичний інтерес для подальшого дослідження та удосконалення законодавства у зазначеній сфері.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Косевцов В. О., Бінько І. Ф. Національна безпека України: проблеми та шляхи реалізації пріоритетних національних інтересів: монографія. Київ: Нац. ін-т стратег. досліджень, 2016. 253 с.
2. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI (зі змінами та доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 19.01.2021).
3. Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України. Станом на 20 травня 2020 року / за заг. ред. Мацюка В. Я. Київ: Видавничий дім «Професіонал», 2020. 312 с.
4. Про Рахункову палату: Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#doc_info (дата звернення: 19.01.2021).
5. Гриценко О. І. Рахункова палата: державно-правова природа, сучасний стан, перспективи розвитку. Запоріжжя: Видавництво БАТ «Мотор Січ», 2004. 138 с.
6. Корупція знищує українську армію. Ukrnews: вебсайт. URL: https://www.rbc.ua/ukr/news/korruptsiya-unichtozhaet-ukrainskuyu-armiyu-151913_2153.html (дата звернення: 19.01.2021).
7. Телюк К. Ф. Фінансування національної оборони у зарубіжних країнах. Київ, 2015. С. 96–102.
8. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 19.01.2021).
9. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19?lang=en> (дата звернення: 19.01.2021).
10. Про оборонні закупівлі: Закон України від 17.07.2020 № 808-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-20#Text> (дата звернення: 19.01.2021).

REFERENCES

1. Kosevtsov V. O., & Binko I. F. (2016). Natsionalna bezpeka Ukrainy: problemy ta shliakhy realizatsii priorytetnykh natsionalnykh interesiv: monohrafiia. Kyiv: Nats. in-t strateh. doslidzhen [in Ukrainian].
2. Biudzhetni kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 08.07.2010 № 2456-VI. (2010). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
3. Naukovo-praktychnyi komentar Biudzhethnoho kodeksu Ukrainy (2020). Matsiuk V. Ya. (Ed.). Kyiv: Vydavnychiy dim «Profesional» [in Ukrainian].
4. Pro Rakhunkovu palatu: Zakon Ukrainy vid 02.07.2015 №576-VIII. (2015). URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#doc_info
5. Hrytsenko O. I. (2004). Rakhunkova palata: derzhavno-pravova pryroda, suchasnyi stan, perspektyvy rozvytku. Zaporizhzhia: Vydavnytstvo VAT «Motor Sich» [in Ukrainian].

6. Koruptsiia znyshchuie ukrainsku armiiu. Ukrnews: veb-sait. URL: <https://www.rbc.ua/ukr/news/korruptsiya-unichtozhaet-ukrainskuyu-armiyu-1519132153.html> [in Ukrainian].
7. Teliuk, K. F. (2015). Finansuvannia natsionalnoi oborony u zarubizhnykh krainakh. Kyiv [in Ukrainian].
8. Pro zapobihannia koruptsii: Zakon Ukrainy vid 14.10.2014 № 1700-VII. Data onovlennia: 12.03.2017. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page>
9. Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 21.06.2018 № 2469-VIII. (2018). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19?lang=en>
10. Pro oboronni zakupivli: Zakon Ukrainy vid 17.07.2020 № 808-IX. (2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-20#Text>

L. M. Kasyanenko, I. V. Vovkochyn. State control over budget expenditures on the security and defence sector

The article states that one of the most important conditions for economic, social and cultural progress, a key element in maintaining the constitutional order and real rights and freedoms of every individual citizen in Ukraine is the security and defense sector. The paper proves that budget expenditures on the security and defense sector are an important component of the financial system of Ukraine. In particular, budget expenditures are funds directed to the implementation of programs and activities provided for in the relevant budget. The focus is on secret expenditures, which are a separate part of state expenditures. In addition, the features of state control over budget expenditures on the studied sector are considered. It is established that the improvement of control over budget expenditures at all levels of state regulation can be achieved by basing its organization and implementation on modern scientific principles, compliance with which will clarify the true nature of existing budget problems, introduce specific measures to improve control in the state budget sphere. , justify the strategy to overcome existing shortcomings. The article traces the main aspects of financing the studied sector in foreign countries, identifies existing differences in state control over budget expenditures on national security and defense, and suggests appropriate ways to improve financial legislation, in particular to ensure transparency of the main areas of budget expenditures aimed at national security and defense, development of a set of legislative and regulatory measures to control the use of the State Budget of Ukraine allocated for national security and defense, as well as the introduction of an effective mechanism for controlling budget expenditures and investigations of the security and defense sector. It is proved that the state control over budget expenditures for the security and defense sector is of both scientific and practical interest for further research and improvement of legislation in this area.

Key words: budgetary relations, state control, expenses, State budget of Ukraine, national security, security and defense sector.

Стаття надійшла до редколегії 10 лютого 2021 року