

ФІНАНСОВО-ПРАВОВА КОМПЕТЕНЦІЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

FINANCIAL AND LEGAL COMPETENCE OF PUBLIC AUTHORITIES

Бліхар М.М., д.ю.н., професорка,
завідувачка кафедри адміністративного та інформаційного права
Навчально-науковий інститут права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»

Пилип'як В.В., студент магістратури
Навчально-науковий інститут права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»

Стаття присвячена дослідженню фінансово-правової компетенції органів державної влади. В дослідницьких межах цієї статті з'ясовано, що сприяння сталому економічному зростанню та розвитку може покращити фінансове управління державним бюджетом. Уряди країн мають приділяти належну увагу політиці залучення інвестицій, підтримки підприємництва та стимулювання інновацій для збільшення надходжень до бюджету і створення стабільного економічного середовища. Ефективність систем управління фінансами може, звісно, суттєво відрізнятись в різних країнах і змінюватись з часом. У цій статті здійснено спробу проаналізувати міжнародний досвід та національну практику регламентації фінансово-правової компетенції органів державної влади загальної компетенції (наприкладі бюджетного процесу та державного фінансового контролю). Обґрунтовано, що ефективне управління фінансами вимагає контролю і визначення пріоритетності видатків. Уряди повинні оцінювати потреби у видатках, розподіляти ресурси між ключовими секторами (такими як освіта, охорона здоров'я та інфраструктура) на основі пріоритетів, а також впроваджувати надійні механізми моніторингу для запобігання марнотратному витрачання коштів. Доведено, що система ефективного фінансового управління державним бюджетом та місцевими бюджетами є важливою передумовою економічного зростання країни та її окремих регіонів. Бюджетний процес на місцевому рівні є процедурою забезпечення соціально-економічного розвитку окремої адміністративно-територіальної одиниці держави і регулюється адміністративно-правовими нормами. Підтверджено, що в Україні, на жаль, констатуємо невизначеність правового поля діяльності державних контролюючих органів, спостерігається паралелізм у роботі та дублювання повноважень і функцій, немає чіткої спеціалізації та злагодженої взаємодії під час проведення перевірок та виконання своїх прямих повноважень.

Ключові слова: державне управління, державні фінанси, бюджет України, бюджетний процес, ефективне управління, інституційний механізм.

The article is devoted to the study of financial and legal competence of state authorities. Within the research scope of this article, it is found that promoting sustainable economic growth and development can improve the financial management of the state budget. Governments of countries should pay due attention to the policy of attracting investments, supporting entrepreneurship and stimulating innovation in order to increase revenues to the budget and create a stable economic environment. The effectiveness of financial management systems can, of course, vary significantly across countries and change over time. This article attempts to analyze the international experience and national practice of regulating the financial and legal competence of state authorities of general competence (using the example of the budget process and state financial control). It is substantiated that effective financial management requires control and prioritization of expenditures. Governments should assess spending needs, allocate resources among key sectors (such as education, health and infrastructure) based on priorities, and implement robust monitoring mechanisms to prevent wasteful spending. It has been proven that the system of effective financial management of the state budget and local budgets is an important prerequisite for the economic growth of the country and its individual regions. The budget process at the local level is a procedure for ensuring the socio-economic development of a separate administrative-territorial unit of the state and is regulated by administrative-legal norms. It has been confirmed that in Ukraine, unfortunately, we note the uncertainty of the legal field of activity of state control bodies, there is parallelism in the work and duplication of powers and functions, there is no clear specialization and coordinated interaction during inspections and the performance of their direct powers.

Key words: public administration, public finance, budget of Ukraine, budget process, effective management, institutional mechanism.

Формування в Україні соціально орієнтованого ринкового суспільства та його інтеграція у світове співтовариство зумовлюють системну модернізацію всіх сфер суспільного життя, зокрема й управління державними фінансами. Усе це відображається у зміні функціонального імперативу управління державними фінансами в Україні в процесі переходу до інноваційної моделі розвитку, що визначається як соціальними трансформаціями українського суспільства, так і системними цивілізаційними процесами постіндустріального характеру. Сьогодні більшість провідних країн світу одноставно визнає необхідність перезапуску систем державних фінансів на інноваційних засадах для забезпечення фінансової стабільності та запобігання системним фінансовим кризам [1, с. 192–193].

Бюджетні відносини відображають розподільчу та контрольну функції фінансів. Бюджет – це форма організації руху фінансових ресурсів, а як економічна категорія – це сукупність суспільних відносин у сфері формування, розподілу і використання централізованого фонду грошових коштів на рівні держави та органів місцевого самоврядування, необхідного для виконання державою і місцевим самоврядуванням своїх завдань і функцій.

Бюджетне законодавство визначає основні принципи бюджетного процесу, зокрема принципи збалансованості, єдності, обґрунтованості, ефективності та результативності, субсидіарності, цільового використання бюджетних коштів; справедливості і неупередженості; публічності і прозорості. Дотримання бюджетного законодавства, аудит та оцінка ефективності бюджетного законодавства й управління бюджетними коштами відповідно до законодавства здійснюються на всіх стадіях бюджетного процесу. Учасниками бюджетного процесу є органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами та обов'язками щодо управління бюджетними коштами).

Радикальні зміни, що відбуваються в соціально-економічному житті України, зокрема у фінансовій системі, ставлять на порядок денний питання нового розвитку адміністративно-правового регулювання бюджетного процесу. Саме тому питанню інституційного забезпечення фінансово-правової компетенції органів державної влади та, зокрема, розвитку бюджетного процесу присвятили свої праці такі вчені, як Л. Ловінська [5], Ю. Ущатовський [6], С. Радзівська [7], М. Малетич [9], Н. Зелінська [111] та ін.

Мета – дослідити фінансово-правові компетенції органів державної влади загальної компетенції (на прикладі бюджетного процесу та державного фінансового контролю).

Розглянемо основні функціональні повноваження у фінансовій сфері органів загальної юрисдикції України (Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України).

Кабінет Міністрів України (КМУ), як виконавча гілка влади, виконує різні фінансові функції, серед основних: підготовка бюджету; економічне планування та політика; фіскальна політика та оподаткування; фінансовий нагляд і регулювання; міжнародне фінансове співробітництво [12]. Усі ці функції здійснюються відповідно до українських законів та нормативно-правових актів задля сприяння економічній стабільності, сталому зростанню та загальному добробуту фінансової системи й економіки країни.

КМУ відповідає за підготовку і представлення щорічного державного бюджету України. Це передбачає визначення бюджетних пріоритетів, оцінку доходів і видатків, а також розробку бюджетної політики, спрямованої на задоволення фінансових потреб і досягнення цілей країни.

Кабінет Міністрів формулює та впроваджує економічну політику, яка має значні фінансові наслідки. Він розробляє стратегії і плани економічного розвитку, визначає інвестиційні пріоритети та встановлює цілі для таких секторів, як інфраструктура, промисловість, сільське господарство та соціальні програми.

КМУ відіграє центральну роль у формуванні фіскальної політики та податкового законодавства, пропонує зміни або доповнення до податкової системи задля забезпечення ефективного генерування доходів, сприяння економічному зростанню та справедливості.

Кабінет Міністрів України здійснює наглядові і регуляторні функції над різними фінансовими секторами та установами. Він працює у співпраці з відповідними міністерствами й регуляторними органами для забезпечення стабільності та надійності банківської системи, страхового сектору, ринків капіталу та інших фінансових установ.

Верховна Рада України (ВРУ), як однопалатний парламент країни, виконує кілька фінансових функцій, зокрема: затвердження бюджету; прийняття законодавства про оподаткування і державні фінанси; нагляд за фінансовими установами; дебати з питань економічної та фінансової політики; антикорупційні заходи.

Важливо зазначити, що фінансові функції ВРУ здійснюються в рамках українського законодавства та в координації з виконавчою владою, зокрема з Кабінетом Міністрів, який несе основну відповідальність за формування та реалізацію фінансової політики.

Верховна Рада має повноваження розглядати і затверджувати державний бюджет України. Народні депутати оцінюють запропонований бюджет, обговорюють його складові та голосують за його прийняття. Цей процес передбачає ретельний аналіз розподілу доходів і видатків та забезпечення відповідності бюджету національним пріоритетам і фіскальній відповідальності.

Бюджетне планування має здійснюватися компетентними органами та у визначені законодавством строки. Недотримання строків є загрозою невідповідності закону про Державний бюджет України до початку нового бюджетного періоду, встановленого Конституцією України. У правовій державі новий бюджетний період, як зазначено в Конституції України, має починатися 1 січня і закінчуватися 31 грудня того ж року, а всі видатки, які неминуче пов'язані з функціонуванням держави, мають фінансуватися з нового бюджету, затвердженого законом про Державний бюджет України в обсязі, встановленому цим законом. Варто пам'ятати, що бюджет держави чи органу місцевого самоврядування набуває чинності лише після ухвалення відповідного закону чи рішення представницькими органами – Верховною Радою України чи

місцевими радами. Ані бюджет, ані відповідний акт, яким затверджуються показники доходів і видатків, не є юридично обов'язковими до такого затвердження. Фактично, Бюджетний кодекс України визначає, що бюджетне законодавство складається з таких нормативно-правових актів: Конституція України [2]; Бюджетний кодекс України [2]; Закон про Державний бюджет України [3]; інші закони, що регулюють бюджетні відносини: нормативно-правові акти Кабінету Міністрів, прийняті на основі та на виконання Бюджетного кодексу України та інших законів; нормативно-правові акти органів виконавчої влади, прийняті на основі та на виконання Бюджетного кодексу України, інших законів України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України; рішення про місцевий бюджет; рішення органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, прийняті відповідно до Бюджетного кодексу України та визначених ним нормативно-правових актів. Якщо іншими нормативно-правовими актами бюджетні відносини в Україні визначаються інакше, ніж Бюджетним кодексом України, застосовуються відповідні норми Кодексу.

Стаття 19 Бюджетного кодексу України встановлює стадії бюджетного процесу: 1) складання та розгляд Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) і прийняття рішення щодо них; 2) складання проєктів бюджетів; 3) розгляд проєкту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); 4) виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); 5) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього [2].

На всіх стадіях бюджетного процесу здійснюється контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами відповідно до законодавства. Учасниками бюджетного процесу є органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами та обов'язками щодо управління бюджетними коштами) [11, с. 82].

Оскільки бюджетний процес на місцевому рівні тісно пов'язаний із державним бюджетним процесом, ступінь взаємозалежності визначає рівень фінансової децентралізації відповідних регіонів. Відповідно до законодавчих норм в Україні створено умови для незалежного та самостійного бюджетного процесу на місцевому рівні. Однак ці можливості досі практично не реалізовані, головню з таких причин: надмірна централізація бюджетної системи України; нестабільність вітчизняної нормативно-правової бази; зарахування до компетенції місцевих органів влади повноважень щодо здійснення державних видатків без забезпечення їх необхідними джерелами фінансування, тобто існування так званих «нефінансованих мандатів»; недостатній рівень податкової автономії органів місцевого самоврядування; незначна фіскальна роль місцевих податків і зборів; високий рівень залежності місцевих бюджетів від трансфертів із державного бюджету; запровадження казначейського обслуговування місцевих бюджетів у формі, яка істотно обмежує можливість органів місцевого самоврядування в управлінні бюджетними коштами тощо [9, с. 117–119].

До принципів бюджетного процесу належать принципи публічності та відкритості. Бюджетний кодекс України поєднує принцип публічності з принципом прозорості. Вважається, що принцип відкритості є ширшим й охоплює прозорість. Принцип відкритості передбачає обов'язкове обговорення матеріалів бюджету будь-якого рівня представницькими органами. Цей принцип дотримується щодо державного бюджету, проте на рівні бюджетів нижчого рівня він не завжди реалізується. Що стосується дотримання принципу публічності та прозорості, то вони ототожнюються з принципом наочності.

Можна виділити такі основні принципи бюджетного процесу: визначення загальних цілей для ухвалення рішень; розробка підходів до досягнення цілей; розробка бюджету, який відповідає підходам до досягнення цілей (потрібно сформулювати і затвердити такий бюджет, який забезпечить досягнення цих цілей, незважаючи на обмеженість наявних ресурсів); оцінка ефективності та внесення змін до фінансового плану (фінансовий план повинен постійно оцінюватися та змінюватися для досягнення визначених цілей) [7, с. 25–29].

Варто зазначити, що бюджетний процес не збігається з бюджетним періодом, оскільки є довгостроковим процесом, що охоплює період понад два роки. Бюджетний процес є процедурою національного масштабу і має політичний, управлінський, плановий, комунікаційний та фінансовий виміри. Ефективний бюджетний процес має такі важливі риси: – містить довгострокову перспективу; – встановлює зв'язок із загальними цілями організації; – зосереджується на результатах і наслідках бюджетних рішень; – включає і заохочує ефективний діалог із зацікавленими сторонами; – стимулює суб'єктів до ухвалення правильних рішень [10].

Як ми вже зауважували, система ефективного фінансового управління державним бюджетом та місцевими бюджетами є важливою передумовою економічного зростання країни та її окремих регіонів. Бюджетний процес на місцевому рівні є процедурою забезпечення соціально-економічного розвитку окремої адміністративно-територіальної одиниці держави і регулюється адміністративно-правовими нормами.

Важливою функцією органів загальної компетенції у сфері управління державними фінансами є реалізація та забезпечення належних інституційних передумов державного фінансового контролю.

В Україні, на жаль, констатуємо невизначеність правового поля діяльності державних контролюючих органів, спостерігається паралелізм у роботі та дублювання повноважень і функцій, немає чіткої спеціалізації та злагодженої взаємодії під час проведення перевірок та виконання своїх прямих повноважень. Відсутність координації дій органів, які мають контрольні повноваження, та злагодженості є прямим наслідком порушення принципу законності в їхній діяльності зокрема та держави загалом. Дотримання принципу законності можливе в разі неухильного виконання кожним державним органом функцій і завдань, покладених на нього Основним законом України – Конституцією України та іншими законами. Своєю чергою загальної ефективності роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування залежить від здійснення контролю за регламентованим виконанням нормативно-правових актів, їхніх положень, розпоряджень та рішень. Контроль є однією з основних умов виявлення та усунення недоліків, їх передумов та наслідків для реалізації повноважень відповідних органів управління. Спостерігається постійне зростання обсягів і масштабів фінансової діяльності держави та ускладнення контактів і відносин у фінансовій сфері. Усе це є передумовою зростання ролі фінансового контролю в існуванні та розвитку держави. Основна мета контролю в цій сфері – сприяти успішній реалізації фінансової політики держави, ефективному використанню фінансових ресурсів і, як наслідок, процвітанню країни [3].

Державний фінансовий контроль поділяється на види за такими, зокрема, класифікаційними ознаками: за часом проведення: попередній, поточний, наступний; за інформаційним забезпеченням: документальний, фактичний, хронометражний; за гілками державної влади: законодавчий, виконавчий; за характером відносин між суб'єктом та об'єктом: зовнішній, внутрішній; за сферою проведення: бюджетний, валютний, податковий, грошового обігу, фінансово-господарської діяльності державних

установ, аудит адміністративної діяльності; за характером компетенції: аудиторський контроль, вищий орган державного фінансового контролю, органи загальної та спеціальної компетенції, служба внутрішнього контролю розпорядника бюджетних коштів; періодичність проведення: постійний, систематичний, епізодичний.

Ще одним елементом структури механізму державного фінансового контролю є метод, представлений у вигляді сукупності прийомів, засобів і способів реалізації контрольних функцій держави у фінансовій сфері [5, с. 89–92].

Нормативно-правова база здійснення державного фінансового контролю має багаторівневу структуру. Так, основним нормативно-правовим актом у цій сфері є Конституція України. Відповідно до статті 98 Основного закону, контроль за надходженням коштів до Державного бюджету від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата України; стаття 116 встановлює обов'язок проведення фінансової політики, управління об'єктами державної власності, виконання Державного бюджету покладається на Кабінет Міністрів України [3].

В Україні державний фінансовий контроль здійснюється через розгалужену систему органів, кожен з яких є елементом всієї системи органів контролю [5, с. 83]. Відповідно до положень чинного законодавства України та Конституції України, вважаємо за можливе представити загальну систему органів державного фінансового контролю у вигляді взаємозв'язку та взаємодії двох підсистем: органи державного фінансового контролю, які здійснюють загальнодержавний контроль: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України; органи державного фінансового контролю, які є суб'єктами спеціального контролю. Вони суворо підпорядковані органам контролю загальнодержавного рівня і виконують делеговані цими органами повноваження.

Отже, підсумовуючи наведені міркування, можна зазначити, що ефективна система управління державними фінансами вимагає прозорості та підзвітності на всіх рівнях. Ідеться і про публікацію точних і своєчасних фінансових звітів, і про забезпечення належного аудиту та відповідальності державних службовців за свої фінансові рішення. Процес бюджетного планування має вирішальне значення для ефективного управління державними фінансами і передбачає постановку чітких цілей, ефективний розподіл ресурсів та забезпечення реалістичних прогнозів доходів. Ефективне виконання охоплює моніторинг і контроль витрат, а за потреби і внесення коректив. Диверсифікація джерел доходів і зменшення залежності від одного сектору може підвищити фінансову стабільність. Уряд має вивчати можливості збільшення збору податків, боротьби з ухиленням від сплати податків та залучення іноземних інвестицій.

Зміцнення інституційної спроможності та структур управління має вирішальне значення. Це включає набір та утримання кваліфікованого персоналу, сприяння прозорості і доброчесності, а також впровадження ефективних механізмів фінансового контролю. Система фінансового контролю в Україні в сучасних умовах потребує істотного вдосконалення та модернізації, оскільки інтеграційні процеси, які щороку набирають обертів, вимагають ретельного аналізу та вивчення проблем у політичному й економічному житті країни та пошуку шляхів їх усунення.

Проте на сьогодні чіткого дотримання таких принципів не спостерігається. При цьому система державного фінансового контролю зазнає постійних змін та реформування, що не дозволяє повністю затвердити та запровадити контрольний механізм у державі. Своєю чергою від здійснення контролю у фінансовій сфері та його ефективної організації залежить ефективність і стабільність роботи органів державної влади. Такий контроль забезпечує прийняття неупереджених рішень та формування стабільної нормативно-правової бази.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бліхар М. М. Фінансово-правова компетенція суб'єктів інвестиційної діяльності. *Науковий вісник Ужгородського Національного університету*. Серія: Право. 2019. Т. 1 Вип. 58. С.191–195. <https://doi.org/10.32782/2307-3322.58-1.40>
2. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 15.05.2023).
3. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254-вр#Text> (дата звернення: 15.05.2023).
4. Про державний бюджет України на 2023 рік : Закон України від 03.11.2022 № 2710-IX. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2710-20#Text> (дата звернення: 15.05.2023).
5. Ловінська Л. Г., Стефанюк І. Б. Організація бухгалтерського обліку та фінансового контролю в сучасних умовах господарювання в Україні : монографія. Київ: НДФІ, 2006. 240 с.
6. Уцаповський Ю. В. Інституційна структура економіки в українській економічній думці XIX – початку XX століття : автореф. ... дис. д-ра екон. наук : 08.00.01; ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана». Київ, 2021. 36 с.
7. Радзівська С. О. Регіоналізація та глобалізація: взаємозв'язки та перспективи безконфронтаційного розвитку : монографія. Київ : «СІК ГРУП Україна», 2018. 376 с.
8. Public governance in Ukraine: implications of Russia's war (2022). July 1, 2022. OECD Public Responses: Ukraine tackling the policy challenges. 11 p.
9. Малетич М. М. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки: вплив на місцеве самоврядування. *Актуальні проблеми держави і права*. 2021. № 91. С. 115–122. <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i91.3238>
10. Реформа децентралізації (2022). *Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vyaduvannya/reforma-decentralizaciyi> (дата звернення: 15.05.2023).
11. Зелінська Н. С. Удосконалення публічної влади з урахуванням особливостей реформування адміністративно-територіального устрою в Україні. *Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи* : матер. X Міжнар. наук. конф. асп. та докторантів з держ. управл., 31 трав. 2019 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. С. 81–83.
12. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 15.05.2023).