

Шевнін С. М.,
*аспірант кафедри адміністративної діяльності поліції
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ПРОЦЕСУАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

PROCESSUAL FEATURES OF FORMING BUDGET FUNDS OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE

Статтю присвячено аналізу особливостей процедури формування бюджетних коштів Міністерства внутрішніх справ України як складової частини бюджетного процесу в країні. Розглянуто стадії бюджетного процесу, визначено функції Міністерства внутрішніх справ України як учасника бюджетного процесу, відповідального за формування бюджетних коштів на правоохоронну діяльність. Наведено доктринальні позиції та з'ясовано особливості етапів проведення бюджетного процесу з формування коштів Міністерства внутрішніх справ на стадіях складання, розгляду та затвердження державного бюджету. Сформульовано пропозиції з удосконалення теоретичних засад щодо зазначеної проблеми.

Ключові слова: бюджет, бюджетні кошти, бюджетний процес, стадії бюджетного процесу, етапи складання проекту бюджету, Міністерство внутрішніх справ України.

Статья посвящена анализу особенностей процедуры формирования бюджетных средств Министерства внутренних дел Украины как составляющей бюджетного процесса в стране. Рассмотрены стадии бюджетного процесса, определены функции Министерства внутренних дел Украины как участника бюджетного процесса, ответственного за формирование бюджетных средств на правоохранительную деятельность. Приведены доктринальные позиции и выяснены особенности этапов проведения бюджетного процесса по формированию средств Министерства внутренних дел на стадиях составления, рассмотрения и утверждения государственного бюджета. Сформулированы предложения по совершенствованию теоретических основ по указанной проблеме.

Ключевые слова: бюджет, бюджетные средства, бюджетный процесс, стадии бюджетного процесса, этапы составления проекта бюджета, Министерство внутренних дел Украины.

The article is devoted to the analysis of the peculiarities of the procedure for the formation of budget funds of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine as part of the budget process in the country. The stages of the budget process and the functions of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, as a participant in the budget process responsible for the formation of budget funds for law-enforcement activities, are considered. The doctrinal positions are presented and the peculiarities of the budget process implementation process for the formation of the Ministry of Internal Affairs at the stages of drafting, consideration and approval of the state budget are determined. The proposals on the improvement of theoretical foundations concerning the mentioned problem are formed.

Key words: budget, budgetary funds, budget process, stages of budget process, stages of budget drafting, Ministry of Internal Affairs of Ukraine.

Постановка проблеми. Дослідження особливостей процедури формування бюджетних коштів Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС) пов'язано з фінансуванням правоохоронної діяльності в країні, а отже, із забезпечення законності і правового порядку. Державний бюджет України як план формування та використання публічних фінансів визначає обсяг коштів, необхідних для забезпечення виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо правоохоронної функції, правового порядку, його формування та виконання, характеризує рівень економічного розвитку як країни загалом так і сфери її діяльності зокрема. Як зазначають Т. Єгоркіна й О. Пахомова, завдяки правильному здійсненню бюджетного процесу забезпечується економічна і соціальна стабільність та належний життєвий рівень населення [1]. Через державний бюджет формуються пріоритетні напрями діяльності МВС. Наведене свідчить про актуальність досліджуваної теми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В юридичній літературі нині немає єдиної думки щодо змісту поняття «бюджетний процес» і його стадій. Відомий учений, фахівець фінансового

права Л. Воронова зазначила, що бюджетний процес – діяльність органів держави і місцевого самоврядування в широкому плані, і формування бюджету не зводиться тільки до складання проекту закону «Про Державний бюджет» [2, с. 142]. Відповідно до п. 49 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України (далі – БКУ), управління бюджетними коштами – сукупність дій учасника бюджетного процесу відповідно до його повноважень, пов'язаних із формуванням та використанням бюджетних коштів, здійсненням контролю за дотриманням бюджетного законодавства, які спрямовані на досягнення цілей, завдань і конкретних результатів своєї діяльності та забезпечення ефективного, результативного і цільового використання бюджетних коштів [3]. Отже, формування бюджетних коштів є першим етапом управління ними.

Бюджетний кодекс України (ст. 19) визначає такі стадії бюджетного процесу:

- 1) складання проектів бюджетів;
- 2) розгляд проекту й ухвалення Закону «Про Державний бюджет України» (рішення про місцевий бюджет);

3) виконання бюджету, зокрема, внесення змін до Закону «Про Державний бюджет України» (рішення про місцевий бюджет);

4) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету, ухвалення рішення щодо нього [3].

Формування бюджетних коштів триває на перших двох стадіях бюджетного процесу і потребує правового забезпечення організація цих стадій щодо розпорядників бюджетних коштів, зокрема МВС. Отже, порядок формування бюджетних коштів МВС разом із формуванням державного бюджету взагалі проходить цілу низку взаємообумовлених етапів. У правовій літературі відсутня єдність думок щодо складу цих етапів.

На думку О. Дячук, основні етапи управління доходами бюджету такі: планування та прогнозування, мобілізація доходів бюджету та контроль за виконанням. Автор вважає, що етап планування доходів бюджету містить такі складники: розроблення стратегії управління доходами бюджету, оцінка доходів бюджету та розроблення плану управління ними, перехід до здійснення прогнозування та планування, використовуючи сучасні, науково обґрунтовані методи й економіко-математичне моделювання [4, с. 3].

А. Чвалюк виділяє чотири етапи формування державного бюджету: проектний, робочий, завершальний, регулятивний. Перші три етапи є основними, четвертий – додатковим. До першого проектного етапу А. Чвалюк відносить бюджетне планування, основною передумовою успішного завершення якого має стати єдина база визначення доходів і видатків, тобто матеріали, прогнози та розрахунки, на основі яких складають майбутній бюджет [5, с. 274]. На думку деяких авторів, складання проекту бюджету розпочинається підведенням підсумків виконання Закону «Про Державний бюджет України» за минулий рік, здійсненням оцінки й аналізу причин, які вплинули на відхилення бюджетних показників звітного періоду, ухваленням рішення щодо звіту про виконання бюджету за минулий (звітний) рік [6, с. 250]. Отже, наукові позиції відрізняються від установлених законом процедур проведення бюджетного процесу, що потребує уточнення процедур формування бюджетних коштів, зокрема у сфері правоохоронної діяльності, оскільки від правового забезпечення організації бюджетного процесу залежить якість бюджетного закону, отже, фінансування завдань держави.

Мета статті – дослідити правову проблематику бюджетного процесу і діяльності МВС як його учасника, з'ясувати сучасні процесуальні особливості бюджетної процедури МВС із формування бюджетних коштів на першій та другій стадії бюджетного процесу в країні.

Виклад основного матеріалу. Для ефективного формування бюджетних коштів потрібно вдосконалити стадію проектування державного бюджету, оскільки: по-перше, у Міністерстві фінансів України повинні встановити наявність у розпорядженні техніки, інформації, часу та фахівців, необхідних для нормальної роботи; по-друге, розпланувати роботу

так, щоб уникнути порушення встановлених законом термінів, а вже потім, використовуючи за зразки чинний бюджетний закон і текст державного бюджету за минулий рік, провести їх аналіз і почати формулювати бажані зміни [5, с. 274].

І. Мацуляк зазначає, що безпосередньому складанню проекту бюджету на черговий фінансовий рік передують підготовка низки документів і матеріалів, складених на черговий фінансовий рік. До них належать прогноз соціально-економічного розвитку, основних напрямів бюджетної і податкової політики, прогноз зведеного фінансового балансу [7, с. 358]. На думку Ю. Глущенко, бюджетному плануванню держави як головній складовій частині бюджетного менеджменту передують підготовча робота, що включає розроблення основних прогнозних макропоказників соціального й економічного розвитку України на плановий рік; розроблення й затвердження постанови Верховної Ради України «Про основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний рік»; аналіз виконання бюджету за минулий рік і очікуване виконання бюджету в поточному році, підготовку інструктивних листів про особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний бюджетний рік [8].

Отже, можна говорити про самостійний підготовчий етап, що передуює безпосередньому проектуванню формування бюджетних коштів і є вкрай важливим для його успішного завершення.

Для підготовки проекту закону про державний бюджет враховуються положення й інших найважливіших документів, як-от: Основні макропоказники економічного і соціального розвитку України, підготовлені Міністерством економіки, Основні принципи грошово-кредитної політики України, підготовлені Національним банком України, Основні напрями бюджетної політики, затверджені Верховною Радою України, звіти про виконання державного бюджету за попередній бюджетний період, а також прогнозні показники на наступні за плановим три роки й ін. [9, с. 133]. Формування бюджетних коштів неможливе без економічного складника, що має втілитися в установлену правову форму, тобто в другий етап формування бюджетних коштів – проектний.

Важливим процесом проектного етапу формування бюджетних коштів будь-якого учасника бюджетного процесу, зокрема МВС, є належне планування та прогнозування. Бюджетне планування і прогнозування в літературі визначаються важливими інструментами управління бюджетними коштами, які, за висловлюванням Л. Феценко, надають реальні переваги органам державної влади, оскільки підвищують ефективність ухвалення фінансових рішень, сприяють відкритості процесу управління і прозорості ухвалення рішень. Однак усе це можливо лише за умов високої якості цих процесів, коли прогнозні та планові бюджетні показники є науково та економічно обґрунтованими, інакше їх застосування не дасть бажаних результатів. За умов нестабільності економічного розвитку в Україні велике значення для прогнозування бюджетних показників матиме

врахування показників інфляції, обмінного курсу національної валюти, державного боргу та їхні зміни в прогнозованому періоді. Точність прогнозних розрахунків залежить здебільшого від таких чинників, як: значення бюджетних показників у базисному періоді, величина і динаміка заданих параметрів розвитку економіки в прогнозованому періоді, структура і внутрішня характеристика моделі для розрахунку показника [10, с. 156].

У науковій літературі також зазначено необхідність налагодження субординації та здорової співпраці виконавчої та законодавчої влади в процесі формування бюджету [11, с. 20]. До змісту такої співпраці виконавчої та законодавчої влади, як вважають учені, повинно входити закріплення пріоритетів бюджетної політики згідно із проголошеною урядом програми розвитку; встановлення граничного розміру дефіциту (профіциту) державного бюджету України у відсотках до прогнозного річного обсягу валового внутрішнього продукту (далі – ВВП); встановлення частки прогнозного річного обсягу ВВП, що перерозподіляється через зведений бюджет України; встановлення граничного обсягу державного боргу та його структури; обґрунтування і розрахунки питомої ваги обсягу міжбюджетних трансфертів у видатках державного бюджету України і коефіцієнта вирівнювання для місцевих бюджетів; розрахунки питомої ваги капітальних вкладень у видатках державного бюджету України та пріоритетних напрямів їх використання; визначення взаємовідносин державного бюджету України з місцевими бюджетами в наступному бюджетному періоді; пропозиції щодо змін до законодавства, ухвалення яких необхідне для реалізації бюджетної політики держави; встановлення переліку головних розпорядників коштів державного бюджету України; встановлення переліку захищених статей витрат державного бюджету; обґрунтування необхідності поділу бюджету на загальний та спеціальний фонди; встановлення розміру мінімальної заробітної плати та рівня забезпечення прожиткового мінімуму на плановий бюджетний період; оцінка об'єму фінансування бюджету; аналіз доповіді про перебіг виконання державного бюджету України поточного року; аналіз звіту про виконання державного бюджету за минулий рік [5, с. 274–275].

Під час проектного етапу формування бюджетних коштів важливо враховувати сучасні особливості бюджетного процесу на місцевому рівні, які пов'язані зі складанням так званого «бюджету участі», або громадського бюджету. Бюджетний процес у такому разі передбачає виконання таких процедур, як: подання проектних пропозицій, їх розгляд, організація голосування за проектні пропозиції та підрахунок результатів, встановлення підсумків голосування, реалізація проектних пропозицій та оприлюднення інформації. Варто зазначити, що така плідна бюджетна робота відбувається в межах бюджетного процесу держави, що, відповідно до ст. 3 БКУ, становить один календарний рік, починається з 1 січня кожного року і закінчується 31 грудня того ж року. Отже, безпосередня підготовка до ухва-

лення державного бюджету України триває менше року, що значно ускладнює якісне проведення проектного етапу стадії складання проектів бюджетів.

Особливо важлива співпраця МВС з іншими органами виконавчої влади, що є суб'єктами формування бюджетних коштів, на проектному етапі формування бюджету. У бюджетній діяльності МВС на цьому етапі повинні реалізуватися такі повноваження, як оброблення бюджетних запитів установ МВС, прогнозування обсягів надходжень коштів від надання адміністративних послуг підрозділами МВС, а також обсягів коштів від адміністративних зборів та платежів, доходів від некомерційної господарської діяльності МВС, що є запорукою вдалого результату бюджетного процесу. Закінчується цей етап підготовкою проекту кошторису МВС на плановий період.

Названі напрями взаємодії органів виконавчої, законодавчої влади і громадськості не лише охоплюють формування бюджету, але й закладають основи його виконання та контролю в цій сфері. Отже, вважаємо недоцільним виділяти робочий окремим етапом формування бюджетів, як це пропонується в науковій літературі, оскільки, по-перше, усі попередні етапи характеризуються плідною співпрацею, по-друге, за строками проектування надходжень бюджетних коштів пов'язане з перевіркою Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету проекту закону «Про державний бюджет України» щодо відповідності його бюджетному законодавству і розглядом Верховною Радою України зазначеного проекту на відповідних читаннях, а також його ухвалення.

Завершальний етап формування бюджетних коштів МВС пов'язаний із розглядом Закону «Про державний бюджет України» (з можливим формулюванням пропозицій і поверненням його на повторний розгляд до Верховної Ради України) Президентом України, його ухваленням і оприлюдненням, а отже, з ухваленням відповідного кошторису МВС. Цей етап пов'язаний з уточненням бюджетних асигнувань, контролем та перевіркою бюджетних запитів, з остаточним ухваленням проекту кошторису МВС.

Окремим етапом формування бюджету деякі науковці визначають регулятивний. Серед таких дослідників А. Чвалюк, який зазначає, що за настання наслідків, описаних у ст. ст. 52–54 Бюджетного кодексу України, у Закон «Про державний бюджет України» вносяться зміни. Оскільки Закон у цих випадках набуває додаткових правових категорій, що призводить до нових правових наслідків (підготовка необхідних поправок до бюджету; відпрацювання формулювань; уточнення виконавців програм; графіків фінансування), названий автор вважає, що знов розпочинається процес формування державного бюджету. Регулювання державного бюджету шляхом внесення змін до Закону є способом його формування [5, с. 275]. Можна погодитися з думкою згаданого автора, що внесення змін до Закону «Про державний бюджет України», яке відбувається щорічно, може бути обґрунтоване різноманітними чинниками економічного, соціального чи політич-

ного характеру, по суті повторює всі етапи формування державного бюджету, хоча і в менших обсягах.

До особливостей проведення процедур із формування бюджетних коштів варто віднести і недосконалої законодавства, що пов'язані зі строками бюджетного процесу. Розгляд етапів формування бюджетних коштів МВС свідчить про недостатність терміну їх підготовки, оскільки до 20 березня року, що передує плановому, Кабінет Міністрів України вже повинен мати основні бюджетні показники, тобто МВС має надати бюджетні запити установ МВС, паспорти бюджетних програм на підставі пропозицій, розрахунків та обґрунтувань підрозділів апарату МВС та установ системи МВС, підготувати лімітні довідки про бюджетні асигнування, розглянути проекти кошторисів, планів асигнувань загального і спеціального фондів бюджету тощо. Одночасно проводиться робота зі складання бюджетної звітності, яка надається до 1 квітня поточного року. Отже, вказані періоди проведення бюджетного процесу потребують урегулювання шляхом продовження термінів, як це вже сталося з бюджетами територіальних громад, бюджетний період яких триває два роки.

Отже, можемо зробити висновок про те, що формування бюджетних коштів МВС України проходить декілька етапів, зумовлених загальним порядком формування державного бюджету України, як-от: а) підготовчий; б) проектний (в якому основну роль відіграє прогнозування та планування); в) завершальний; г) регулятивний.

Висновки і пропозиції. Правовий порядок формування бюджетних коштів Міністерства внутрішніх справ України є початковою формою управління бюджетними коштами МВС. Процедура формування

бюджетних коштів МВС – це врегульована нормами права діяльність уповноважених суб'єктів, що проявляється як в економічному (підготовка бюджетних запитів, кошторисів, фінансових планів та інших прогнозних показників складання доходів державного бюджету України), так і в правовому (складання та затвердження кошторису МВС на підставі проекту закону про державний бюджет України) аспектах, складається з низки взаємопов'язаних етапів (підготовчий, проектний (прогнозування та планування), завершальний, регулятивний). Кінцевим результатом формування бюджетних коштів є ухвалення кошторису МВС на підставі Закону України «Про державний бюджет», в якому має бути передбачена достатньо обґрунтована сума коштів, що забезпечує ефективну діяльність МВС у відповідному бюджетному році.

Для вдосконалення процедури формування бюджетних коштів МВС, як і інших розпорядників бюджетних коштів, доцільно внести зміни в ст. 3 БКУ «Бюджетний період» стосовно продовження річного терміну бюджетного періоду до двох років, уточнення термінів проведення етапів першої стадії бюджетного процесу.

Отже, процесуальний порядок управління бюджетними коштами МВС являє собою сукупність регламентованих бюджетним законодавством процедур щодо формування, розподілу, використання та контролю доходів системи установ МВС, які спрямовані на досягнення цілей, завдань і конкретних результатів забезпечення правоохоронної діяльності в країні. Надалі потребують більш детального розгляду процедури розподілу, використання та контролю коштів МВС України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Пахомова О., Єгоркіна Т. Механізм формування доходної частини державного бюджету на сучасному етапі. URL: <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=20873> (дата звернення: 18.05.2016).
2. Воронова Л. Фінансове право України: підручн. К.: Прецедент; Моя книга, 2006. 448 с.
3. Бюджетний кодекс України: Закон від 8 липня 2010 р. № 2456–VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № № 50–51. Ст. 572.
4. Дячук О. Управління доходами державного бюджету України: проблеми формування та стратегія забезпечення зростання. URL: <http://libfor.com/index.php?newsid=1045> (дата звернення: 28.06.2017).
5. Чвалюк А. Етапи формування закону про державний бюджет. Форум права. 2007. № 3. С. 272–277. URL: file:///C:/Users/7272~1/AppData/Local/Temp/FP_index.htm_2007_3_43.pdf (дата звернення: 28.06.2016).
6. Булакова С., Василенко Л., Єрмошенко Л. та ін. Державні фінанси: Фінанси. Бюджетна система України. Т. 1. К., 2004. 400 с.
7. Мацуляк І. Економіка: научн. очерки. М., 2005. 504 с.
8. Глушенко Ю.А. Бюджетний менеджмент як дієвий механізм державного управління та місцевого самоврядування. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej18/PDF/11.pdf> (дата звернення: 28.06.2016).
9. Научно-практический комментарий Бюджетного кодекса Украины / под общ. ред. Н. Кучерявенко. Х.: Одиссей, 2005. 416 с.
10. Фещенко Л. Вдосконалення бюджетного планування та прогнозування. Вісник економіки транспорту і промисловості. № 34. 2011. С. 154–157. URL: <file:///C:/Users/7272~1/AppData/Local/Temp/perfection-of-budgetary-planning-and-forecasting.pdf> (дата звернення: 28.08.2016).
11. Ротов А. Формування державного бюджету України. Фінанси України. 1999. № 9. С. 18–21.