**Тема 5. Первинні організаційні положення державного управління бюджетною безпекою**

5.1. Поняття організації державного управління бюджетною безпекою

5.2. Нормативно-правове забезпечення державного управління бюджетною безпекою

5.3.Інституціоналізація державного управління бюджетною безпекою

5.1. Під організацією державного управління бюджетною безпекою розуміють сукупність засобів, способів та методів упорядкування та оптимізації державного управління бюджетною безпекою.

Складовими організації державного управління бюджетною безпекою слід визнати:

* організації технології державного управління бюджетною безпекою;
* організації роботи державних управлінців в сфері бюджетною безпеки;
* організація забезпечення державного управління бюджетною безпекою;
* організація розвитку державного управління бюджетною безпекою;

# 5.2. Державне управління бюджетною безпекою в Україні знаходиться на первинному етапі свого формування. Поодинокі публікації в сфері економіки, права, національної безпеки розглядають термінологічні проблеми її тезауруса, загрози, принципи, функції тощо. Втім, питання державного управління бюджетною безпекою фактично залишились поза увагою науковців; водночас нагальна потреба в опрацюванні останніх не потребує додаткових умотивувань, оскільки саме досягнення стабільного стану державних фінансів, а саме такою є мета бюджетної безпеки, уможливить підвищення ефективності виконання своїх функцій державною та бюджетною сферою. Важливим завдання в межах формування механізмів державного управління бюджетною безпекою виступає нормативне забезпечення останнього, яке, фактично, має прописувати ключові положення таких механізмів.

# Державне управління в цілому вирізняється сукупністю визначальними особливостями, однією з яких є власне його чітке спрямування на реалізація нормативно – правових актів; при цьому останні виступають одночасно результатом формалізації одного з основних загальних методів державного управління, групи прямого адміністративного регулюючого впливу - методу правового регулювання, а з іншого – елементом методичного забезпечення здійснення власне такого управління.

# Ідентифікація всіх нормативно правових актів сфери впливу на бюджетну безпеку призвела до висновку про їх досить розгалужену їх сукупність, що робить доречним формування їх класифікації. На сьогодні єдиною запропонованою виступає класифікація з такими групувальними ознаками: за часом – постійно діючі та періодичні; за змістом – матеріальні та процесуальні. Втім, запропонований підхід переважно відповідає спрямуванню “фінансове право” (в контексті бюджетного права) і не відбиває особливості фаху “державне управління”.

# Опираючись на загально-теоретичні позиції бюджетної безпеки та державного управління останньою, орієнтуючись на вимоги організації будь-якого процесу чи діяльності, пропонуємо таке класифікаційне угрупування регламентів сфери керівного впливу на бюджетну безпеку (рис. ).:

# за об’єктними складовими:

# безпека бюджетної системи;

# безпека бюджетного процесу;

# безпека бюджетного механізму;

# за рівнем бюджету:

# регламенти сфери впливу на Державний бюджет;

# регламенти сфери впливу на місцеві бюджети;

# універсальні регламенти;

# за ступенем впливу:

# загального впливу;

# забезпечувального впливу;

# профільного впливу;

# спеціального впливу;

# за функціями державного управління:

# регламенти щодо реалізації функції планування/прогнозування;

# регламенти щодо реалізації функції організації;

# регламенти щодо реалізації функції мотивації;

# регламенти щодо реалізації функції контролю;

Перша ознака відбиває першу класифікаційну ознаку щодо бюджетної безпеку, презентовану раніще і розкриває об’єктний склад бюджетної безпеки. До таких регламентів можливо віднести Постанову Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ”, Наказ Міністерства фінансів України “Про затвердження документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету”, Накази Міністерства фінансів Про затвердження Національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку в державному секторі” та багато інших документів таких регуляторів як Кабінет Міністрів України та Міністерство фінансів України.

Міністерство фінансів України.

Регламенти щодо Регламенти щодо

планування/ організація

прогнозування досягнення

бюджетної бюджетної

безпеки безпеки

Регламенти щодо Регламенти щодо

мотивації контролю

досягнення за досягненням

бюджетної бюджетної

безпеки безпеки

мотивація контроль

*Загального рівня*

*Рівня місцевих бюджетів*

*Рівня Державного бюджету*

*загальні*

*забезпечувальні*

*профільні*

*спеціальні*

бюджетної системи

бюджетного механізму

бюджетного процесу

# *Рис. . Класифікаційна модель регламентів державного управління бюджетною безпекою*\* (авторська розробка)

# Друга ознака, фактично відповідає запропонованій класифікаційній ознаці щодо бюджетної безпеки за рівнями бюджету, і передбачає розподіл регламентів на ті, що: регламентують положення щодо Державного бюджету на всіх стадіях бюджетного процесу (як то Закон України “Про Державний бюджет за відповідний рік”); регламентують положення щодо місцевих бюджетів на всіх стадіях бюджетного процесу (як то рішення про місцеві бюджети); регламентують загалом положення щодо бюджетної системи та процесу в Україні (як то Конституція України, Бюджетний кодекс України).

# Третя ознака передбачає розподіл регламетаційного поля державного управління бюджетною безпекою на документи: загального впливу, тобто ті, що регламентують всі загальні положення щодо бюджетної безпеки як складової національної та державної безпеки (Конституція України, Закон “Про національну безпеку України”, Указ Президента «Про Стратегію національної безпеки України» тощо); забезпечувального впливу або такі, що регламентують досягнення бюджетної безпеки через непрямий інструментів (Кримінальний кодекс України, Закон України “Про державну службу України”, Закон “Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні” тощо); профільного впливу або ті, що визначають положення бюджетної безпеки у складі економічної та фінансової безпеки відповідно (Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері», Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України») спеціального впливу або такі, що регулюють питання бюджетної безпеки безпосередньо (Бюджетний кодекс України).

# Слід зауважити, що четверта класифікаційної ознака є центральною. Нагадаймо, що наука управління в останні 100 років послідовно прирощувала знання щодо функцій управління, до яких видатний практик і теоретик управління Анрі Файоль первісно відніс: планування, організація, керівне розпорядження, координаційне погодження та контроль. В наступні роки підходи до сукупності функцій управління змінювались наступним чином:

# організація, планування (прогнозування, моделювання, програмування), координація, мотивація, контроль і облік виконаних завдань, маркетинг;

# цільові (прогнозування, планування), організаційні (загальноорганізаційні, матеріально-технічне забезпечення, економіко-фінансового розвитку, обліку, контролю, політико-правового забезпечення, духовно-ідеологічного забезпечення, соціального забезпечення, соціального захисту працівників системи, мотивація);

* загальні/основні, спеціальні/спеціалізовані; цілевстановлюючі (прогнозування, планування), ресурсозабезпечувальні (фінансування, стимулювання, кадрове забезпечення), організаційно-регулюючі (керівництво, координація, організація, регулювання, контроль), трансформаційні (організаційне проектування, реорганізація, організаційний розвиток, раціоналізація, організаційна діагностика);

# диспетчерування, нормування, інструктаж, контроль, робота з кадрами;

# планування, організація, комплектація кадрів, мотивація, контроль;

# планування, організація, виконання, контроль;

# планування, організація, керівництво, мотивація, контроль;

# планування, організація, робота з кадрами, керівництво і лідерство, контроль;

# Втім, сучасні підходи щодо управління виокремлюють такі оптимізовані функції останнього: планування (планування, прогнозування), організація (організація, координація, регулювання), мотивація, контроль (облік, аналіз, контроль). Вважаємо, що саме останню сукупність функцій слід прийняти за основу.

# В контексті першої функції управління – планування (а фактично сюди відносять і прогнозування) – перший регламентаційний сегмент щодо бюджетної безпеки мають формувати всі нормативно-правові акти, що торкаються питань стратегій розвитку/модернізації/реформування національної, державної, економічної, фінансової, бюджетної безпеки, а також системи управління державними фінансами. В розрізі другої функції управління – організації – сукупність нормативно-правових актів надзвичайно велика, оскільки крім Конституції України, в якій представлені загальні положення національної, у тому числі економічної безпеки, як категорій більш вищого порядку, а також Законів України щодо всіх видів національної (економічної (фінансової (бюджетної)) безпеки, до складу другого регламентаційного сегменту (оскільки бюджетна безпека, як зазначалось раніше, як відповідний стан захищеності проявляється через опрацювання сукупності показників Державного та місцевих бюджетів), мають бути включені регламенти щодо планування, формування та контролю елементів бюджетної безпеки, які вочевидь одночасно виступають нормативно-правовим забезпеченням державного управління бюджетною безпекою. До них відносяться: Бюджетний кодекс України, Закон Про Державний бюджет України на відповідний рік, рішення про місцеві бюджети на відповідний рік, сукупність нормативних актів з обслуговування Державного та місцевих бюджетів тощо, а також Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, в яких, фактично, як в нормативному документі, найбільш повно розкрито поняття бюджетної безпеки, визначено її субпідрядність та порядок її розрахунку. Щодо третьої функції управління – мотивації – вбачається наголосити на необхідності включення до третього сегменту Закону України “Про державну службу”, розділом VI якого прописано заохочення державних службовців, які, фактично, закріплюють матеріальне стимулювання державних управлінців в сфері бюджетної безпеки. І нарешті, четверта функція управління – контроль – вимагає здійснення контрольних дій щодо реалізації власне бюджетної безпеки; такий підхід вимагає ретельного опрацювання сукупності забезпечувальних позицій, без яких такий контроль не може бути здійсненим. Так, фахівці з державного управління вважають за необхідне, виокремити загалом в межах функції контролю підскладові – облік, аналіз та власне контроль. З цього приводу, зазначимо, що фахівці в галузі бухгалтерського обліку, аналізу та аудиту не підтримують такої структуризації контролю, але відмічають взаємозв’язок всіх цих інструментів управління, акцентуючи на першоджерельній ролі бухгалтерського обліку. Така позиція пояснюється тим, що саме бухгалтерський облік – як системи збирання, обробки, узагальнення та передачі даних про діяльність економічного суб’єкту в вартісному виразі – виступає інформаційним джерелом для проведення аналізу та контролю. На нашу думку, вищенаведена елементна структуризація контролю є не обґрунтованою, а тому і розгляд нормативного супроводу вищевказаних елементів управління як повновісних автономних в межах четвертого регламентаційного сегменту державного управління бюджетною безпекою є не доречним (натомість пропонується їх вважати підґрунтям реалізації забезпечувальних регламентів ). Втім, даний сегмент має включати регламенти з проведення контролю коштів Державного та місцевих бюджетів, які представлені значною сукупністю методичних документів з питань державного фінансового контролю. Саме ці нормативні документи прописують механізми досягнення бюджетної безпеки через реалізації відповідних методик, підходів, порядків в межах державного фінансового контролю через проведення державного фінансового аудиту, інспектування, перевірки закупівель та моніторингу закупівлі (на підставі обробки облікової інформації). Окрім того, даний сегмент має включати такий важливий компонент реалізації контрольної функції, як Кримінальний кодекс України.

# Дослідження чинного нормативно-правового поля дозволило сформувати таку сучасну функціональну модель нормативного забезпечення державного управління бюджетною безпекою (рис.1).

|  |  |
| --- | --- |
| ***Регламенти щодо планування/ прогнозування бюджетної безпеки*** | ***Регламенти щодо організація досягнення***  ***бюджетної безпеки*** |
| Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України №392/2020 від 14.09.20Про схвалення Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.08.2012 р. No 569-р.Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022-2025 роки та плану заходів з її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.12.2021№1805-р | Конституція України: Закон України від 28.06.1996 №254к/96-ВРПро національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VІІІБюджетний кодекс України від 8.07. 2010 №2456 – VІІ.Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013  № 1277Закони “Про Державний бюджет України на відповідний рік”, рішення про місцеві бюджети на відповідний рік тощо |
| ***Регламенти щодо мотивації досягнення бюджетної безпеки*** | ***Регламенти щодо контролю за досягненням бюджетної безпеки*** |
| Про державну службу: Закону України від 10.12.2015 № 889-VIIIЧисельні внутрішні регламенти відповідних суб'єктів державного управління бюджетною безпекою щодо матеріального та інших видів стимулювання працівників | Конституція України: Закон України від 28.06.1996 №254к/96-ВРПро затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013  № 1277Бюджетний кодекс України від 8.07. 2010 №2456 – VІІ.Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26 січня 1993 р. № 2939-XIIПро затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.17 №640Про державну службу: Закону України від 10.12.2015 № 889-VIIIКримінальний кодекс України: Закон України від 5.04.01 № 2341-III |

***Рис. ..... Модель нормативного забезпечення державного управління бюджетною безпекою***\*(авторська розробка)

Розглянемо її положення детальніше. При цьому положення стадії планування/прогнозування державного управління бюджетною безпекою пропонуються розглянути в наступних розділах в межах історичного дослідження та визначення стратегічних положень щодо державного управління бюджетною безпекою.

На стадії реалізації організаційної функції державного управління бюджетною безпекою основними регламентаційними документами виступають:

# Конституція України;

# Закон України “Про національну безпеку України” від 21.06.2018 р. № 2469-VІІІ;

# Бюджетний кодекс України від 08.07. 2010 №2456 – VІІ;

# Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України “Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України” від 29.10.2013  № 1277;

* Закони “Про Державний бюджет України на відповідний рік”, рішення про місцеві бюджети на відповідний рік тощо;

Зрозуміло, що основним керуючим документом нашої країни є Конституція України, якою прописано у тому числі і положення як державного управління, так і національної та державної безпеки. Важливим є те що ст. 107 прописано функція координації з питань національної безпеки та оборони, що покладено на Раду національної безпеки і оборони України. Втім, певні закріплені положення торкаються організаційних положень щодо бюджетної системи та бюджетного процесу, зокрема:

* не можливості перегляду бюджету через референдум (стаття 74);
* повноважень Верховної Ради України відносно затвердження, внесення змін, контролю за виконанням Державного бюджету, прийняття рішення щодо звіту про його виконання (стаття 85);
* законодавче закріплення Державного бюджету України та бюджетної системи України (стаття 92);
* засади бюджетної системи, загальна змістовність Державного бюджету України, декларація прагнення до збалансованості бюджету України, публічність звітності про доходи та видатки Державного бюджету (стаття 95);
* порядок затвердження Державного бюджету України (стаття 96);
* порядок подання Кабінетом Міністрів України звіту про виконання Державного бюджету України (стаття 97);
* закріплення контрольних повноважень щодо надходження та використання коштів Державного бюджету України за Рахунковою палатою України (стаття 98);
* порядок розробки проекту закону про Державний бюджет України, забезпечення виконання останнього після його затвердження, а також подання звіту Кабінетом Міністрів України (стаття 116);
* закріплення повноважень щодо забезпечення підготовки проектів обласних та районних бюджетів, їх затвердження та виконання, підготовки звіту про виконання відповідних бюджетів місцевими державними адміністраціями (стаття 119);
* закріплення повноважень щодо забезпечення підготовки проекту бюджету АРК, його затвердження та виконання, підготовки звіту про виконання бюджету АРК (стаття 138);

Аналіз представлених положень свідчить про відсутність жодної згадки щодо бюджетної безпеки безпосередньо в Конституції України. Уникаючи широкого обговорення цього питання, зауважимо, що представлені в розділі VI положення щодо повноважень Кабінету Міністрів України, місцевих державних адміністрацій та АРК відповідно доцільно було б доповнити пунктами:

* Ст. 116, п.7.1. “забезпечує досягнення та розвиток бюджетної безпеки на рівні Державного бюджету”;
* Ст.119, п.8. “досягнення та розвиток бюджетної безпеки на рівні місцевих бюджетів”;
* Ст.138, п.10 “забезпечення досягнення та розвиток бюджетної безпеки на рівні бюджету АРК”;

Такі пропозиції умотивовані тим, що саме ці суб’єкти державної та місцевої влади і забезпечують виконання Державного та місцевих бюджетів, як зазначено, на засадах збалансованості; отже, фактично за усталеною конституційної практикою, вони і так фактично виконують функцію з досягнення, утримання та розвитку бюджетної безпеки, яка потребує не тільки простої формалізації, а й чіткої конкретизації для початку розбудови дієвої системи державного управління бюджетною безпекою. Щодо виокремлення питань власне державного управління бюджетною безпекою з поміж інших ієрархічно вищих видів державної безпеки, зауважимо, що, зважаючи на обґрунтовану раніше визначальну роль бюджетної безпеки серед інших видів державної безпеки, така пропозиція вбачається закономірною та обґрунтованою.

Наступним регламентаційним документом в межах зазначеної функції виступає Закон України “Про національну безпеку України”. Вказаний законодавчий акт, як вже зазначалось раніше, на тлі закріплення положень щодо національної безпеки фіксує у тезаурусі термін “державна безпека”, але апелює до нього за основним текстом документу один раз. В той же час в ст. 3 “Принципи державної політики в сфері національної безпеки” зазначено, що “....державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямована на захист: людини і громадянина - їхніх життя і гідності, конституційних прав і свобод, безпечних умов життєдіяльності; суспільства - його демократичних цінностей, добробуту та умов для сталого розвитку; держави - її конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності; території, навколишнього природного середовища - від надзвичайних ситуацій», а також серед фундаментальних національних інтересів виокремлено «…1) державний суверенітет і територіальна цілісність, демократичний конституційний лад, недопущення втручання у внутрішні справи України; 2) сталий розвиток національної економіки, громадянського суспільства і держави для забезпечення зростання рівня та якості життя населення; 3) інтеграція України в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий простір, набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами»; не менш важливим є положення цієї ж статті щодо спрямування державної політики в сфері національної безпеки, а саме: «…на забезпечення воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, кібербезпеки України тощо.». Все вищеперераховане свідчить про те, що вказаний нормативний акт закріплює як один з пріоритетних напрямів національної безпеки, економічну безпеку, склад якої був представлений раніше. Такий підхід відносить бюджетну безпеку автоматично до складу субпідрядних напрямів національної безпеки, а отже певним чином регламентує. Слід зауважити, що власне повноваження щодо захисту економічної безпеки в контексті контррозвідувальної діяльності по захисту державного суверенітету, покладені на Службу безпеки України.

Також важливим положенням даного нормативного документу є визначення складу сектору, до якого віднесено: “сили безпеки; сили оборони; оборонно-промисловий комплекс; громадян та громадські об’єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки»; при цьому « до складу сектору безпеки і оборони входять: Міністерство оборони України, Збройні Сили України, Державна спеціальна служба транспорту, Міністерство внутрішніх справ України, Національна гвардія України, Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Служба безпеки України, Управління державної охорони України, Державна служба спеціального зв’язку та захисту інформації України, Апарат Ради національної безпеки і оборони України, розвідувальні органи України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику».

Аналіз представлених положень свідчить про відсутність конкретики щодо державної безпеки в цілому та бюджетної безпеки зокрема. Такий стан речей слід визнати вкрай незадовільним, а тому пропонується здійснити такі доповнення вищевказаного нормативного акту:

* Стаття 1, пункт 4 викласти в такій інтерпретації:

“державна безпека” - стан захищеності різновекторних інтересів держави та її простої кластерної одиниці – громадянина – за якого забезпечується ефективне функціонування всіх сфер, галузей, інституціональних секторів (у тому числі їх одиниць), механізмів в цілому та реалізація власне функцій та повноважень інституту держави зокрема з метою їх подальшого розвитку в умовах мінливого середовища, зовнішніх та внутрішніх загроз. Державна безпека включає такі елементи: безпека загальнодержавого управління; політична безпека; економічна безпека; військова безпека; безпека громадського та правового порядку; соціально-гуманітарна безпека; інформаційно-комунакаційна безпека; ресурсно-екологічна безпека; техніко-техногенна безпека; міжнародно-дипломатична безпека.;

* Стаття 1, доповнити пунктами:

“25. безпека загального управління - стан захищеності системи загального державного управління від різнопрофільних загроз з метою забезпечення її функціонування та подальшої розбудови;

26. політична безпека - стан захищеності політичної системи держави від різних загроз з метою забезпечення її функціонування та подальшого розвитку;

27. економічна безпека - стан захищеності економіки держави від різнофакторних загроз в контексті забезпечення розвитку усіх її інституційних секторів;

28.військова безпека стан захищеності державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих державних інтересів від військових загроз;

29. безпека громадського та правового порядку - стан захищеності життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина від загроз їх спокою та майновим правам, а також діяльності економічних суб'єктів;

30. соціально-гуманітарна безпека - стан захищеності соціальної, освітньої, наукової, культурної, духовної, медичної, медіа сфер від різновекторних загроз на забезпечення їх функціонування та подальшого розвитку;

31. інформаційно-комунікаційна безпека - стан захищеності методів, процесів та способів використання обчислювальної техніки і систем зв'язку від загроз викрадення, зміни та знищення інформації з метою забезпечення ефективної організації діяльності людей;

32. ресурсно-екологічна безпека - стан захищеності довкілля та надр держави від загроз порушення їх рівноваги, знищення, неефективного використання з метою їх забезпечення їх збереження та відновлення;

33. міжнародно-дипломатична безпека - стан захищеності міжнародної та дипломатичної сфери держави від зовнішніх загроз державі з метою забезпечення миру та добросусідських партнерських відносин.;”

Всі інші змістовні розділи доповнити положеннями щодо видів державної безпеки згідно запропонованій Законом структурі.

Наступним регламентаційним актом в межах реалізації організаційної функції виступає Бюджетний кодекс України. Перша редакція Бюджетного кодексу України побачила світ у середині 2001 р., при цьому вже наприкінці останнього було прийнято Указ Президента України «Про зміцнення фінансової дисципліни та запобігання правопорушень у бюджетній сфері», яким, певним чином доповнював Бюджетний кодекс в частині тимчасових заходів в сфері державного фінансового контролю, процедур в межах бюджетного процесу та контролю за останнім, правоохоронної діяльності, діяльності суб’єктів господарювання, ціноутворення щодо послуг комунальних підприємств, соціальної допомоги та соціальних послуг, організації бухгалтерського обліку, казначейського обслуговування Державного та місцевих бюджетів, бюджетної безпеки тощо.

Наступна редакція відбулася в 2011 році і саме вона є чинною дотепер. Бюджетний кодекс відноситься до постійної складової бюджетного законодавства, яка визначає правові засади функціонування бюджетної системи України, її принципи, основи бюджетного процесу і міжбюджетні відносини та відповідальність за порушення бюджетного законодавства. Вказаний нормативний документ являє собою кодифікований нормативно-правовий акт, який забезпечує детальне правове регулювання бюджетної сфери суспільних відносин і має структурний розподіл на частини, розділи, підрозділи, статті, що певною мірою відображають зміст бюджетного процесу. Бюджетний кодекс України має таку структуру (табл.1).

Розглянемо основні позиції вказаного регламенту з позиції нормативного забезпечення державного управління бюджетною безпекою. Нагадаймо, що відповідно до Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України “бюджетна безпека - це стан забезпечення платоспроможності та фінансової стійкості державних фінансів, що надає можливість органам державної влади максимально ефективно виконувати покладені на них функції”. Згідно загальноекономічним позиціям бюджетна безпека безпосередньо залежить від доходів, видатків, кредитування, фінансування та боргу бюджету. Отже, фактично весь Бюджетний кодекс присвячений розгляду первісних позицій щодо бюджетної безпеки, яка є похідною останніх.

*Таблиця 1*

**Структура Бюджетного кодексу України\***

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| № розділу | № глави | Назва розділу або глави |
| Розділ 1 | *Бюджетна система України та основи бюджетного процесу* | |
| Глава 1 | Загальні положення |
| Глава 2 | Бюджетна система України та її принципи |
| Глава 3 | Фінансування бюджету (дефіцит, профіцит) та державний (місцевий) борг |
| Глава 4 | Бюджетний процес та його учасники |
| Розділ 2 | *Державний бюджет України* | |
| Глава 5 | Доходи, видатки та кредитування Державного бюджету України |
| Глава 6 | Складання Бюджетної декларації та проекту Державного бюджету України |
| Глава 7 | Розгляд та затвердження Державного бюджету України |
| Глава 8 | Виконання Державного бюджету України |
| Глава 9 | Внесення змін до закону про Державний бюджет України |
| Глава 10 | Бухгалтерський облік та звітність про виконання Державного бюджету України |
| Розділ 3 | *Місцеві бюджети* | |
| Глава 11 | Надходження та витрати місцевих бюджетів |
| Глава 12 | Складання, розгляд, затвердження, виконання та звітність місцевих бюджетів |
| Розділ 4 | *Міжбюджетні відносини* | |
| Глава 13 | Загальні положення |
| Глава 14 | Розмежування видатків між бюджетами |
| Глава 16 | Міжбюджетні трансферти |
| Розділ 5 | *Контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідність за порушення бюджетного законодавства* | |
| Глава 17 | Контроль за дотриманням бюджетного законодавства |
| Глава 18 | Відповідальність та заходи впливу за вчинені порушення бюджетного законодавства |
| Розділ 6 | *Прикінцеві та перехідні положення* | |

Оскільки “...предметом бюджетної безпеки виступає бюджетна система, бюджетний процес, бюджетний механізм, місцеві фінанси, у тому числі місцеві бюджети; об’єктами бюджетної безпеки є елементи бюджетної системи, бюджетного процесу, бюджетного механізму, місцевих фінансів, у тому числі місцевих бюджетів;..”, розпочнемо послідовно їх розгляд.

Фундаментальними положеннями бюджетної системи України виступають її структура, склад її принципів та бюджетна класифікація. Бюджетний кодекс України зазначає, що бюджетна система України складається з державного та місцевих бюджетів, при цьому місцевими бюджетами виступають бюджет Автономної республіки Крим, обласні, районні та бюджети місцевого самоврядування; для здійснення аналізу та прогнозування економічного та соціального розвитку держави в цілому та бюджетної системи зокрема, в межах бюджетного процесу України складається зведений бюджет, що включає сукупність показників бюджетів. Важливою методологічною позицією бюджетної системи України виступають її принципи, які прямо (ефективності та результативності, повноти, цільового використання бюджетних коштів, субсидіарності та збалансованості) і опосередковано (єдності, обґрунтованості, самостійності, справедливості і неупередженості, публічності та прозорості) впливають на бюджету безпеку (рис.....).

Інструментом забезпечення єдності бюджетної системи виступає бюджетна класифікація, яка являє собою єдине систематизоване згрупування доходів, видатків (в тому числі кредитування за вирахуванням погашення) та фінансування бюджету за ознаками економічної сутності, функціональної діяльності, організаційного устрою та іншими ознаками відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів, яке є обов'язковим для застосування всіма учасниками бюджетного процесу в межах бюджетних повноважень. Відповідно до Бюджетного кодексу України бюджетна класифікація має такі складові частини: 1) класифікація доходів бюджету; 2) класифікація видатків та кредитування бюджету; 3) класифікація фінансування бюджету; 4) класифікація боргу. Варто зауважити, що за статтею 8 вказаного нормативного акту бюджетна класифікація використовується для складання і виконання державного та місцевих бюджетів, звітування про їх виконання, здійснення контролю за фінансовою діяльністю органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших розпорядників бюджетних коштів, проведення фінансового аналізу в розрізі доходів, організаційних, функціональних та економічних категорій видатків, кредитування, фінансування і боргу, а також для забезпечення загальнодержавної і міжнародної порівнянності бюджетних показників.

***Принцип єдності***

єдність правової бази, грошової системи, регулюванням бюджетних відносин, виконання бюджету, бюджетної класифікації, ведення бухгалтерського обліку і складання звітності

***Принцип повноти***

включення до складу бюджетів усіх надходжень та витрати бюджетів

***Принцип цільового використання бюджетних коштів***

використання бюджетних коштів виключно на цілі, визначені бюджетним призначенням та бюджетними асигнуваннями

***Принцип субсидіарності***

розподіл видів видатків між Державним і місцевими бюджетами, між місцевими бюджетами з метою максимального наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача

***Принцип збалансованості***

відповідність повноважень на здійснення витрат обсягу надходжень до бюджету за певний бюджетний період

***Принцип публічності та прозорості***

інформування громадськості з питань складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, в також контролю за виконанням державного та місцевих бюджетів

***Принцип справедливості і неупередженості***

справедливість, неупередженість розподілу суспільного багатства між громадянами та територіальними громадами

***Принцип самостійності***

самостійність Державного бюджету та місцевих бюджетів

***Принцип ефективності та результативності***максимальне досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання гарантованих послуг за умов залучення мінімального обсягу запланованих бюджетних коштів при складанні та виконанні бюджетів для досягнення максимального результату

***Принцип обґрунтованості***

формування бюджету на реальних макропоказниках економічного та соціального розвитку держави та розрахунках надходжень і витрат бюджету

Рис. .... **Бюджетна система України і принципи її побудови**

У межах бюджетної системи України будь-який бюджет за внутрішньою будовою може складатися із загального та спеціального фондів. Згідно статті 13 Бюджетного кодексу України складовими частинами загального фонду бюджету виступають: всі доходи бюджету, крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду бюджету; всі видатки бюджету, що здійснюються за рахунок надходжень загального фонду бюджету; кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету без визначення цільового спрямування та надання кредитів з бюджету, що здійснюється за рахунок надходжень загального фонду бюджету); фінансування загального фонду бюджету. До складу спеціального фонду бюджету входять: доходи бюджету (включаючи власні надходження бюджетних установ), які мають цільове спрямування; видатки бюджету, що здійснюються за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету (у тому числі власних надходжень бюджетних установ); кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету з визначенням цільового спрямування та надання кредитів з бюджету, що здійснюється за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету); фінансування спеціального фонду бюджету.

Відповідно до Бюджетного кодексу України бюджет може бути затверджено як з профіцитом (з метою погашення боргу, забезпечення встановленого розміру оборотного залишку бюджетних коштів та придбання цінних паперів), так і з дефіцитом (у разі наявності обґрунтованих джерел фінансування).

Згідно статті 15 вказаного нормативного документу джерелами фінансування бюджету є: кошти від державних (місцевих) внутрішніх та зовнішніх запозичень; кошти від приватизації державного майна (включаючи інші надходження, безпосередньо пов'язані з процесом приватизації) – щодо державного бюджету; повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів; вільний залишок бюджетних коштів з дотриманням умов, визначених Бюджетним кодексом України.

Найбільш вагомим джерелом фінансування бюджету виступають кошти від державних (місцевих) зовнішніх та внутрішніх запозичень. Відповідно до статті 16 Бюджетного кодексу України державні внутрішні та зовнішні запозичення здійснюються в межах, визначених законом про Державний бюджет України, з дотриманням граничного обсягу державного боргу. Кредити (позики) від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних програм (проектів) залучаються державою на підставі міжнародних договорів України і відносяться до державних зовнішніх запозичень (кошти для реалізації таких інвестиційних програм (проектів), а також витрати на обслуговування та погашення відповідних кредитів (позик) передбачаються у законі про Державний бюджет України протягом усього строку дії кредитних договорів). Зовнішні запозичення можуть здійснювати і місцеві бюджети, але лише міські ради міст з чисельністю населення понад триста тисяч жителів за офіційними даними органів державної статистики на час ухвалення рішення про здійснення місцевих запозичень, при цьому місцеві зовнішні запозичення шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій можуть здійснювати всі міські ради. Місцеві внутрішні запозичення мають право здійснювати Верховна Рада Автономної Республіки Крим та міські ради.

Важливим об’єктом регламенту Бюджетного кодексу України виступає бюджетний процес, який, відповідно до статті 19 вищевказаного законодавчого акту, містить такі стадії: складання та розгляд Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) і прийняття рішення щодо них; складання проектів бюджетів; розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.

Відповідно до Бюджетного кодексу України у бюджетному процесі як на рівні державного бюджету, так і місцевих бюджетів застосовується програмно-цільовий метод, який являє собою метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу; його складовими є бюджетні програми, відповідальні виконавці бюджетних програм, паспорти бюджетних програм, результативні показники бюджетних програм. Зауважимо, що невід’ємними елементами бюджетного процесу виступає контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами відповідно до законодавства.

Учасниками бюджетного процесу виступають органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами та обов'язками з управління бюджетними коштами); до їх складу входять головні розпорядники бюджетних коштів, розпорядники коштів нижчого рівня та одержувачі бюджетних коштів.

З метою реалізації принципу публічності та прозорості бюджетної системи, Бюджетний кодекс України описує механізм забезпечення доступності інформації про бюджет, відповідно до якого оприлюдненню підлягають (відповідальним органом за оприлюднення виступає Мінфін): проект закону про Державний бюджет України; закон про Державний бюджет України з додатками, які є його невід'ємною частиною; інформація про виконання Державного бюджету України за підсумками місяця, кварталу та року; інформація про виконання зведеного бюджету України; інша інформація про виконання Державного бюджету України. На рівні місцевих бюджетів оприлюдненню підлягає інформація про місцеві бюджети, при цьому відповідальними органами за таке оприлюднення виступають Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування. Інформація про виконання Державного бюджету України та місцевих бюджетів (крім бюджетів сіл і селищ) підлягає обов'язковій публікації не пізніше 1 березня року, що настає за роком звіту: Державного бюджету України – в газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр»; місцевих бюджетів – у газетах, визначених Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідними місцевими радами.

Як зазначалось раніше, структура бюджетної системи передбачає наявність Державного та місцевих бюджетів. Порядку регламентації планування, розгляду, затвердженню та виконанню Державного бюджету України присвячено другий розділ Бюджетного кодексу України. З метою чіткого визначення складу надходжень, що формують доходи Державного бюджету, його видатків (у тому числі таємних) та кредитування як в процесі планування, так і виконання Державного бюджету в Бюджетному кодексі здійснено їх ідентифікацію. Плануванню Державного бюджету України передує розробка Бюджетної декларації, яка здійснюється Міністерством фінансів спільно з іншими центральними органами виконавчої влади. Розробка проекту Державного бюджету України здійснюється Мінфіном на основі Бюджетної декларації та аналізу бюджетних запитів головних розпорядників бюджетних коштів, при цьому Міністерством фінансів України на підставі основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди та аналізу виконання бюджету у попередніх та поточному бюджетних періодах визначає загальний рівень доходів, видатків і кредитування бюджету та дає оцінку обсягу фінансування бюджету для складання проекту Державного бюджету України та індикативних прогнозних показників Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди. Сформований проект Державного бюджету Україні у формі проекту закону про Державний бюджет України разом з пояснювальними матеріалами подається Мінфіном до схвалення Кабінетом Міністрів України. Відповідно до статті 39 розгляд та затвердження Державного бюджету України відбувається у Верховній Раді України за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України.

Центральним етапом бюджетного процесу виступає стадія виконання бюджету. Відповідно до Бюджетного кодексу України виконання Державного бюджету України перебуває у віданні Кабінету Міністрів України, при цьому Мінфін здійснює загальну організацію та управління виконанням Державного бюджету України, координує діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету. При виконанні державного бюджету і місцевих бюджетів застосовується казначейське обслуговування бюджетних коштів, яке здійснює Державна казначейська служба України (діяльність якої спрямовується і координується через Міністра фінансів України) на основі ведення єдиного казначейського рахунку, відкритого у Національному банку України. Казначейське обслуговування бюджетних коштів передбачає: розрахунково-касове обслуговування розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, а також інших клієнтів відповідно до законодавства; контроль за здійсненням бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень бюджету, взятті бюджетних зобов'язань розпорядникам коштів та здійсненні платежів за цими зобов'язаннями; ведення бухгалтерського обліку і складання звітності про виконання бюджетів з дотриманням національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку; здійснення інших операцій з бюджетними коштами.

Виконання Державного бюджету за доходами передбачає контроль справляння надходжень бюджету, їх бухгалтерський облік та зарахування на єдиний казначейський рахунок, здійснення повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджету. Стадіями виконання бюджету за видатками та кредитуванням виступають: встановлення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на основі та в межах затвердженого розпису бюджету; затвердження кошторисів, паспортів бюджетних програм, а також порядків використання бюджетних коштів; взяття бюджетних зобов’язань; отримання товарів, робіт і послуг; здійснення платежів відповідно до взятих бюджетних зобов’язань; використання товарів, робіт і послуг для виконання заходів бюджетних програм; повернення кредитів до бюджету (щодо кредитування бюджету).

Фактично досить подібна процедура виконання бюджету на місцевому рівні, що знайшла своє відображення в розділі 3 Бюджетного кодексу України.

Варто зазначити, що на забезпечення підготовки звітної інформації та проведення контрольних дій щодо виконання бюджету, окремими главами (10, 12) Бюджетний кодекс описує порядок ведення бюджетного обліку.

Традиційно важливою складовою бюджетного процесу України виступають міжбюджетні відносини, які являють собою відносини між державою, Автономною Республікою Крим та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України. Метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень. Бюджетний кодексу України (ст. 82-93) чітко визначає види видатків бюджетів, джерела їх здійснення, забезпечення здійснення видатків, порядок передачі державою прав на здійснення видатків, критерії розмежування видатків між місцевими бюджетами та механізм розмежування видатків між бюджетами в цілому.

Важливою ланкою зв’язку виконання Державного та місцевих бюджету виступає механізм міжбюджетних трансфертів, який реалізується за допомогою дотацій вирівнювання; субвенцій; коштів, що передаються до державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; додаткових дотації. Перерахунок міжбюджетні трансфертів у порядку, встановленому у статті 108 Бюджетним кодексом України, здійснюють відповідні органами Державної казначейської служби України.

Представлений огляд Бюджетного кодексу України свідчить про досить глибоке опрацювання та представлення предметно-об’єктної сфери бюджетної безпеки в даному нормативному документі. Втім, його аналіз на предмет наявності безпосереднього уживання поняття “бюджетної безпеки” виявив фактичну відсутність останнього. Зважаючи на вкрай важкий стан Державного та місцевих бюджетів України впродовж значного періоду часу, таке положення вбачається неприпустимим і потребує якнайскорішого вирішення. В контексті загальної структури пропонується ввести зміни до Бюджетного кодексу України у вигляді:

* доповнення ст.2 “Визначення основних термінів” через оновлення нумерації п.3: “бюджетна безпека - стан фінансової захищеності сектору загального державного управління, що характеризується платоспроможністю та фінансовою стійкістю держави, як економічного суб’єкту, що надає можливість інституціональним одиницям вказаного сектору реалізовувати повноваження на виконання функцій держави максимально результативно та ефективно в умовах мінливого середовища, зовнішніх та внутрішніх загроз”.;
* зміни нумерації розділів 5 “Контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідність за порушення бюджетного законодавства та 6 “Прикінцеві та перехідні положення” на 6 та 7 відповідно; зміни нумерації глави 16 “Міжбюджетні трансферти” на 15;
* доповнення розділом 4 “Бюджетна безпека” в розрізі глави 16 “Концептуалізація бюджетної безпеки”, статті 109 “Загальні положення”, статті 110 “Управління бюджетною безпекою на державному рівні”, статті 111 “Управління бюджетною безпекою на місцевому рівні», а також відповідними положеннями щодо контролю за бюджетною безпекою, відповідальністю за порушення її рівня, що призводить до збільшення загроз Державного та місцевих бюджетів;

Такі новації дозволять досягти чіткого керуючого впливу держави на бюджетну безпеку у формі регламентаційної основи для подальшої побудови стійкої та життєздатної механізму державного управління бюджетною безпекою.

Наступним регламентаційним актом, що безпосередньо визначає положення бюджетної безпеки є Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 № 1277 “Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України”. Його структура представлена наступним чином (таблиця ....).

***Таблиця ....***

**Характеристика структури Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України**

|  |  |
| --- | --- |
| *Назва розділу* | *Змістовні положення розділу* |
| І. Загальні положення | Мета розробки документу, його характер, базис документу, регламент здійснення розрахунку Мінекономрозвитку |
| ІІ. Визначення термінів | Терміни та їх значення |
| ІІІ. Підходи до визначення інтеграль-ного індексу економіч-ної безпеки | Складові інтегрального індексу економічної безпеки (фінансової безпеки), здійснення розрахунку інтегральних індексів, порядок здійснення інтегральної оцінки економічної безпеки |
| IV. Формування множин (переліку) індикаторів | Принципи здійснення формування множини індикаторів, порядок формування переліку індикаторів, порядок їх перевірки, порядок перегляду складу індикаторів (не рідше ніж раз на п’ять років) (перелік індикаторів наведено у додатку 1) |
| V. Визначення характе-ристичних значень індикаторів | Диференціація характеристичних значень індикаторів (п’ять рівнів), типи індикаторів (три типи), методи та порядок присвоєння характеристичних значень |
| VІ. Нормування індикаторів | Порядок нормування індикаторів (значення індикаторів для нормування наведені у додатку 2 ) |
| VII. Визначення вагових коефіцієнтів | Порядок розрахунку вагових коефіцієнтів |
| VІІІ. Розрахунок інтег-ральних індексів за окремими сферами еко-номіки та інтегрального індексу економічної безпеки в цілому | Ієрархія визначення інтегрального індексу економічної безпеки, порядок розрахунку інтегрального індикатора за кожною сферою, порядок розрахунку інтегрального індикатора економічної безпеки в цілому |

Не зупиняючись на математичній складовій вказаного нормативного документу (яка безумовно превалює в документу), відмітимо, що останній є єдиним нормативним актом, яким закріплено не тільки власне поняття “бюджетна безпека”, а й його змістовна характеристика, яка презентована наступним чином: “стан забезпечення платоспроможності та фінансової стійкості державних фінансів, що надає можливість органам державної влади максимально ефективно виконувати покладені на них функції”. Некоректність наведеного визначення була доведена раніше, а тому логічною є пропозиція щодо його уточнення та викладення останнього у авторські інтерпретації (розділ І. Загальні положення).

Останнім у переліку нормативних документів щодо реалізації організаційної функції державного управління бюджетною безпекою виступає сегмент Законів України “Про Державний бюджет України на відповідний рік”, а також рішень про місцеві бюджети, які визначають обсяги їх ресурсів. Не удаючись до детального розгляду всіх цих документів, зазначимо про необхідність закріплення в кожному з них певного рівня бюджетної безпеки на відповідний рік, що дозволить ефективно контролювати виконання заявлених показників бюджетної безпеки всіх рівнів.

Слід зауважити, що опрацювання всіх перерахованих нормативних актів на предмет повноцінної реалізації організаційної функції, свідчить про відсутність будь-яких закріплених механізмів з координації дій в межах державного управління бюджетною безпекою, що загалом робить неможливим останнє.

В межах третьої функції - мотивації – основним регламентом є Закон України “Про державну службу”, розділом VI “Оплата праці, заохочення та соціальні гарантії” якого прописано систему матеріального заохочення через премії, надбавки, доплати та компенсації (ст. 50, 52), а також інших заохочень державних службовців (ст.53), до яких віднесено (Додаток А):

* оголошення подяки;
* нагородження грамотою, почесною грамотою, іншими відомчими відзнаками державного органу;
* дострокове присвоєння рангу в порядку встановленому Законом «Про державну службу»;
* представлення до нагородження урядовими відзнаками та відзначення урядовою нагородою (вітальний лист, подяка, почесна грамота);
* представлення до відзначення державними нагородами;

Попри відсутність конкретики в контексті об’єкту дослідження, остання в межах Закону України “Про державну службу” не є доречною.

Реалізація четвертої функції державного управління бюджетною безпекою – функції контролю – перед усім здійснюється через Конституцію України, статтями якої закріплено повноваження щодо контролю за: виконанням Державного бюджету з боку Верховної ради України (ст. 85); надходженням та використанням коштів Державного бюджету з боку Рахункової палати від імені Верховної Ради України (ст.98).

Важливими в контексті реалізації контрольної функції в межах державного управління бюджетною безпекою вбачається положення Бюджетного кодексу щодо контролю за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за порушення бюджетного законодавства, представлені у главі 17 вказаного нормативного документу, при цьому суб’єктами такого контролю визначено: Верховну Раду України, Рахункову палату України, Міністерство фінансів та місцеві фінансові органи, Державну казначейську службу України, Державну аудиторську службу України, Верховну Раду АРК.

До регламентів щодо контролю за досягненням бюджетної безпеки віднесено також Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 № 1277 “Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України”, оскільки саме завдяки представленій в даному документі методиці і здійснюється обрахунок показників бюджетної безпеки, а отже відбувається контроль.

Наступний регламентаційний документ – Закон України “Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні” – визначає однойменні засади, при цьому ст. 2 серед головних завдань органу державного фінансового контролю прописано: “...здійснення державного фінансового контролю за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяттям зобов’язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності у міністерствах та інших органах виконавчої влади, державних фондах, фондах загальнообов’язкового державного соціального страхування, бюджетних установах і суб’єктах господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували у періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів та фондів загальнообов’язкового державного соціального страхування або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно, за дотриманням бюджетного законодавства, дотриманням законодавства про закупівлі....”. Саме означені дії сприяють досягненню бюджетної безпеки через виявлення фактів порушень бюджетного законодавства та повернення коштів до Державного та місцевих бюджетів.

В контексті контролю за досягненням бюджетної безпеки не останню роль відіграє Постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.17 №640 “Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців”, якою загалом в межах процесу державного управління прописано однойменній порядок, практична реалізація якого безумовно сприятиме підвищенню особистої відповідальності керівників відповідних органів виконавчої влади щодо досягнення, підтримки та підвищення рівня бюджетної безпеки в країні.

Оскільки функція контрою передбачає “не тільки виявлення недоліків, відхилень тощо, а й покарання”, доречним буде акцентування на окремих положеннях Бюджетного кодексу України, Закону України “Про державну службу”, а також Кримінальному кодексу України.

Так, главою 18 Бюджетним кодексом України передбачено сукупність порушень бюджетного законодавства, заходи впливу у разі настання останніх, застосування цих заходів, а також відповідальність окремих суб’єктів бюджетних відносин. При цьому порушення бюджетного законодавства за відношенням до етапів бюджетного процесу представлені наступним чином (Додаток Б):

* планування бюджетів (п.1 – 5 статті116 );
* розгляду бюджетів (п.6 статті116 );
* затвердження бюджетів (п.7-8, 40 статті116);
* виконання бюджету (п.9 – 31, 40 статті 116);
* складання, розгляду та затвердження звіту про виконання бюджетів (п.32 – 40 статті 116);

В свою чергу заходами впливу, згідно ст. 117 Бюджетного Кодексу України, виступили (залежно від виду порушення) (Додаток Б):

* попередження про неналежне виконання бюджетних законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства;
* зупинення операцій з бюджетними коштами;
* призупинення бюджетних асигнувань;
* зменшення бюджетних асигнувань;
* повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету;
* зупинення рішення про місцевий бюджет;
* безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів;
* інші заходи впливу;

# Закон України “Про державну службу” від 10.12.2015 № 889-VIII Розділом VIII закріплює дисциплінарну та матеріальну відповідальність державних службовців загалом (Додаток А). В контексті об’єкта дослідження в частині дисциплінарної відповідальності такими дисциплінарними проступками можуть виступити (ст.65, П.5, 9) (Додаток А):

* невиконання або неналежне виконання посадових обов’язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень;
* використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб;

при цьому видами дисциплінарної відповідальності виступають: зауваження, догана, попередження про неповну службову відповідальність та звільнення з посади державного службовця.

Щодо матеріальної відповідальності, матеріальна та моральна шкода, заподіяна діями або бездіяльністю державних службовцями під час виконання своїх функціональних обов’язків, відшкодовується за рахунок держави, при цьому, в свою чергу, держава вимагає право зворотної вимоги до державного службовця, що заподіяв шкоду (ст. 80) (Додаток А).

Кримінальний кодекс України статтями 210 та 211 Розділу VIII “Кримінальні правопорушення у сфері господарської діяльності” прописано види покарання за нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням, а також видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону (Додаток В).

Аналіз представлених позицій свідчить про повну відсутність згадок безпосередньо про бюджетну безпеку, що, звичайно, не сприяє налагодженню системи державного управління останньою, оскільки відсутність механізму контролю за бюджетною безпекою нівелює дію та реалізацію майже не регламентованих функцій планування, організації, мотивації державного управління бюджетною безпекою.

Варто зазначити, що в контексті розбудови регламентації контрольної функції важливим є визначення межі рівня бюджетної безпеки та диференціації видів відхилень (небезпечний, безпечний рівень), які потребують оперативного втручання або як останнього, так і покарання. При цьому потребує визначення суб’єкта визначення такого рівня, порядку подальших дій в межах управлінського впливу, суб’єктів та видів відповідальності.

5.3. На сьогодні інститути суспільного життя розглядаються в якості елементу суспільного багатства. Інституціоналізм як один із напрямів економічної теорії, являє собою наукове спрямування, що досліджує певні інститути, як то держава чи корпорації, беручі в основу не тільки економічні проблеми, але й пов'язуючи їх з соціальними, політичними, етичними, правовими та іншими проблемами . Дослідження в цьому напряму тривають вже понад 100 років і поступово з економічної сфери перенесені до інших наукових напрямів, як то соціологія, політологія тощо через інституалізацію останніх. Інституалізація являє собою “утворення стабільних зразків соціальної взаємодії, заснованої на формалізованих правилах, законах, звичаях і ритуалах; процес упорядкування, структурування, формалізації і стандартизації певних усталених компонентів свідомості або поведінки, в ході якого соціальні практики стають достатньо регулярними і тривалими; процес конституювання (утворення) соціальних інститутів”.

Наука про державне управління тільки опановує питання інституалізації, і з цього приводу цікавим буде висновок науковців вищевказаного спрямування, який обґрунтовує важливості таких досліджень: «Інституалізація повноважень органів державної влади полягає в тому, що кожен інститут державного управління отримує визначені тільки для нього специфічні повноваження, які він повинен ретельно виконувати з метою підтримки нормального функціонування, подальшого розвитку об'єктів суспільного сектора та персональної підзвітності і відповідальності перед державою за допущені недоліки й прорахунки у цій роботі. Інституалізація повноважень органів державного управління дозволяє керівникам і спеціалістам у цій галузі: по-перше, знати, до якого конкретно інституту можна звернутись з певною проблемою і вирішити її; по-друге, з'ясувати, хто нестиме персональну відповідальність у випадку невирішення (затягування з вирішенням) відповідної проблеми; по-третє, подати до суду на інституалізований інститут за невиконання ним доручених йому державою повноважень і застосування до нього певних фінансових санкцій. Зважаючи на визначальну роль бюджетної безпеки в житті країни в цілому, опанування проблематики інституалізації державного управління в сфері бюджетної безпеки є вкрай актуальним та необхідним.

Процес інституалізації державного управління в сфері бюджетної безпеки на практиці триває вже близько 15 років; втім, він не набув концептуалізації на теоретичному полі, яку пропонується розпочати з термінологічного пошуку. В ціломупід інституалізацією розуміють “....процес визначення і закріплення [соціальних](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D1%83%D1%81%D0%BF%D1%96%D0%BB%D1%8C%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE) норм, правил, статусів і ролей, приведення їх у систему, здатну діяти у напрямі задоволення деякої суспільної потреби. В науці – етап, коли процес продукування нею знань стає методологічно упорядкованим, а також залежним від організаційних форм, в яких він набуває якостей спеціалізованої суспільної практики; становлення різноманітних комунікативних органів науки – наукових інституцій, що відбувається в ході перетворення наукових досліджень у спеціалізовану суспільну діяльність”. В контексті об’єктної спрямованості дослідження пропонується під інституалізацією державного управління бюджетною безпекою розуміти процес ідентифікації відповідних інститутів, формалізації та систематизації фундаментальних положень (об’єкт, мета, принципи, функції, завдання, форми, норми), їх зв’язків, комунікацій в межах державного управління бюджетною безпекою зокрема та загалом, в цілому або в контексті відповідного фокусного запиту.

Подальшу розбудову засад інституалізації державного управління бюджетною безпекою доречно продовжити через опрацювання її суб’єктного поля. Нагадаймо, що раніше визначений склад суб’єктного поля державного управління бюджетною безпекою складає такі інституції:

* суб’єкти прямої дії: Президент України; Рада національної безпеки та оборони України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Служба безпеки України; Міністерство фінансів України; Міністерство економіки України; Бюро економічної безпеки України; Рахункова палата України; Національне агентство України з питань державної служби;
* суб’єкти опосередкованої дії: Державна казначейська служба України; Державна аудиторська служба України; Державна податкова служба України; Державна митна служба України;

На сьогоднішній день, згідно законодавству України, регуляторними інституціями прямої та непрямої дії щодо бюджетної безпеки виступають:

* прямої дії – Президент України, Рада національної безпеки та оборони України, Верховна рада України, Кабінет Міністрів України, Служба безпеки України, Міністерство фінансів України, Міністерство економіки України, Бюро економічної безпеки України, Національне агентство України з питань державної служби;
* непрямої дії - Рахункова палата України, Державна аудиторська служба України, Державна казначейська служби України, Державна податкова служба, Державна митна служба;

Майже всі з означених інституцій мають давнішню історію виникнення, а значить сформоване, хоча й не систематизоване внутрішнє та зовнішнє інституційне середовище. Розглянемо їх детальніше в контексті об’єкту дослідження за для формування інституціональних основ державного управління бюджетною безпекою.

Президент України виступає першим суб’єктом державного управління бюджетною безпекою в нашій країні. Опрацьовані нормативно-правові позиції інституту Президента України свідчать про відсутність прямих вказівок щодо управління бюджетною безпекою, втім, враховуючі субординаційну підрядність бюджетною безпеки, в контексті вказаної системи/процесу/діяльності інститут Президента України має такі характеристики:

* ***Статус*** – глава держави, що виступає від її імені;
* ***Мета*** – забезпечення національної безпеки (а отже бюджетної безпеки);
* ***Принципи, функції та завдання*** – принципи: верховенства права та законності, прозорості, наукової обґрунтованості, професіоналізму, комплексності, безперервності; функції – організаційна, інституціональна, управлінська, захисна, фінансова; завдання – здійснення дієвої участі у процесі державного управління бюджетною безпекою, у тому числі через нормотворчу діяльність; забезпечення функціонування інституту держави; загальне керівництво державною, а отже економічною/фінансовою/бюджетною безпекою, у тому числі контроль за сектором безпеки; захисту бюджетної системи, процесу, механізму країни; керівництво фінансовим забезпеченням найголовніших функцій держави;
* ***Повноваження*** - в контексті об’єкту дослідження – бюджетної безпеки - важливим до опрацювання є такий склад повноважень Президента України: підтримка, захист, гарантування державної незалежності, національної безпеки і правонаступництва держави; керівництво національною безпекою та обороною України, у тому числі Радою національної безпеки та оборони України; внесення до Верховної Ради подання про призначення та звільнення з посади голови Служби безпеки України; внесення до Верховної Ради за пропозицією коаліції депутатських фракцій подання про призначення Прем’єра-Міністра України; керівництво службою безпеки;
* ***Зв’язки та комунікації:*** з органами державної і виконавчої влади усіх рівнів, колегіальними органами, економічними суб’єктами, а також народом України;
* ***Форма діяльності:*** загальне управління, у тому числі нормотворча діяльність;
* ***Нормативно-правове забезпечення діяльності:*** Конституція України і відповідні рішення Конституційного Суду, Бюджетний кодекс України, Господарський кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс України, Податковий кодексу України, тощо;

Наступним суб’єктом державного управління бюджетною безпекою слід визнати Верховну Раду України, регламент діяльності якої також не містить вказівок щодо бюджетною безпеки. Тім, згідно нормативно-правового поля, з урахуванням характеристик власне бюджетної безпеки та державного управління останньою, в інституціональному полі державного управління бюджетною безпекою Верховна Рада України визначається такими характеристиками:

* ***Статус*** – єдиний центральний орган законодавчої влади в Україні;
* ***Мета*** – законодавчий супровід державного управління національною безпекою (а отже і бюджетною безпекою);
* ***Принципи, функції та завдання*** діяльності – принципи: верховенства права та законності, прозорості, наукової-обґрунтованості, професіоналізму, комплексності, безперервності; функції – організаційна, контрольна, інституціональна, захисна, фінансова, інформаційна; здійснення дієвої участі у процесі державного управління бюджетною безпекою через нормотворчу діяльність; завдання – забезпечення функціонування інституту держави; керівництво державною, а отже економічною/фінансовою/ бюджетною безпекою, у тому числі парламентський контроль за сектором безпеки; контроль за діяльністю вищого органу виконавчої влади, у тому числі в сфері економічної/фінансової/ бюджетної безпеки; захисту бюджетної системи, процесу, механізму країни; керівництво фінансовим забезпеченням найголовніших функцій держави; інформування громадськості щодо своєї діяльності в сфері національної безпеки;
* ***Повноваження*** - законотворча діяльність (у тому числі прийняття законів “Про Державний бюджет України”, “Про національну безпеку в Україні” тощо); затвердження Державного бюджету України, внесення змін до нього, контроль за його виконанням, прийняття звіту про його виконання; призначення за поданням Президента України та звільнення Прем’єр-Міністра України; призначення за поданням Прем’єр-Міністра України членів Кабінету Міністрів України – суб’єктів державного управління бюджетною безпекою; призначення, звільнення Голови Служби безпеки України та визначення інших функціонально-структурних питань положень вказаної служби; призначення та звільнення з посад Голови Рахункової палати та її членів; опрацювання та схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України; контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України; забезпечення суспільства даними через засоби інформації про свою діяльність в цілому (а отже і щодо державного управління бюджетною безпекою зокрема);
* ***Зв’язки та комунікації:*** з Президентом України, з усіма органами державної влади та місцевого самоврядування, економічними суб’єктами, народом України.
* ***Форма діяльності:*** регуляторна діяльність; кадрова діяльність;
* ***Нормативно-правове забезпечення діяльності:*** Конституція України і відповідні рішення Конституційного Суду, Бюджетний кодекс України, Господарський кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс України, Податковий кодексу України, Укази Президента тощо;

Наступним елементом інституційного середовища державного управління бюджетною безпекою виступає Рада національної безпеки та оборони України. Згідно Конституції України та Закону України “Про Раду національної безпеки і оборони України” вказаний орган вирізняється такими характеристиками в інституційному полі державного управління бюджетною безпекою:

* ***Статус*** – координаційний орган з однойменних питань, а отже і питань бюджетної безпеки;
* ***Мета*** – координація та контроль діяльності суб’єктів державного управління національною безпекою (а отже і бюджетною безпекою) – органів виконавчої влади;
* ***Принципи, функції та завдання*** діяльності – принципи: верховенства права та законності, прозорості, наукової-обґрунтованості, професіоналізму, комплексності, безперервності; функції – планово-прогностична, організаційна, інституціональна, управлінська, захисна, фінансова, інформаційна, науково-пізнавальна; завдання – здійснення планування/прогнозування в сфері національної безпеки (а отже бюджетної безпеки); здійснення дієвої участі у процесі державного управління бюджетною безпекою, у тому числі через обґрунтування рішень щодо інституціональних змін в сфері національної (а отже бюджетної безпеки), підготовку нормотворчих акті тощо; забезпечення функціонування інституту держави; координації керівництва та контролю в сфері національної|державної/економічної/фінансової/бюджетної безпеки; захисту бюджетної безпеки країни; інформування громадськості про стан забезпечення національної|державної/економічної/фінансової/бюджетної без-пеки через офіційний сайт та засоби масової інформації; розбудова навкового спрямування про управління національною|державною/економічною/фінансовою/бюджетною безпекою;
* ***Повноваження*** - розробка Стратегії національної безпеки України, а також прийняття рішень щодо: встановлення стратегічних національних інтересів, концептуальних підходів та напрямів реалізації національної безпеки у економічній/фінансовій/бюджетній сферах; проектів нормативних актів з питань національної безпеки; проекту Закону України про Державний бюджет України та пропозицій по статтях щодо фінансового супроводу заходів з підтримки та досягнення відповідного рівня національної безпеки в межах Бюджетної декларації; розвитку системи забезпечення та організації національної безпеки (у тому числі, щодо утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади у вказаній сфері) у всіх сферах та за всіма напрямами (матеріальне, фінансове, кадрове тощо); заходів політичного, економічного науково-технологічного та інформаційного характеру в сфері національної (а отже державної, економічної, фінансової, бюджетної) безпеки; доручень щодо опрацювання питань та проведення наукових досліджень в сфері національної (а отже державної, економічної, фінансової, бюджетної) безпеки; координує виконання своїх рішень, що набули статусу нормативного документу, та здійснює контроль з подальшою підготовкою висновків та пропозицій щодо діяльності суб’єктів державного управління бюджетною безпекою – органів виконавчої влади; ініціює розробку нормативних актів з питань національної (а отже державної, економічної, фінансової, бюджетної) безпеки, аналізує як порядок їх застосування, так і результати їх виконання;
* ***Зв’язки та комунікації:*** з усіма органами державної влади та місцевого самоврядування, у тому числі Верховною Радою України, економічними суб’єктами, народом України.
* ***Форма діяльності:*** регуляторна діяльність; кадрова діяльність; координаційна діяльність;
* ***Нормативно-правове забезпечення діяльності:*** Конституція України і відповідні рішення Конституційного Суду, Закон України “Про Раду національної безпеки і оборони України”, Закон України “Про національну безпеку України”, Бюджетний кодекс України, Господарський кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс України, Податковий кодексу України, Укази Президента тощо;

Слід зазначити, що виявлена відсутність прямих відсилань до бюджетної безпеки у діяльності розглянутих інституцій не є негативним явищем, оскільки надмірна деталізація їх загальної керуючої та координаційно-контрольної діяльності сприяла б надзвичайному її розпорошенню, що, в свою чергу, призведе до уповільнення та зниження ефективності останньої.

Кабінет Міністрів України виступає центральним суб’єктом державного управління бюджетною безпекою серед усіх органів виконавчої влади. Інституціональна його характеристика в контексті державного управління бюджетною безпекою виглядає наступним чином:

* ***Статус*** – колегіальний головний орган виконавчої влади в сфері державного управління загалом (а отже і державного управління бюджетною безпекою зокрема);
* ***Мета*** – здійснення заходів із забезпечення національної безпеки (а отже і бюджетної безпеки);
* ***Принципи, функції та завдання*** діяльності – принципи: верховенства права та законності, поділу державної влади, колегіальності, солідарної відповідальності, наукової-обґрунтованості, професіоналізму, відкритості та прозорості, безперервності; функції – планово-прогностична, організаційна, інституціональна, управлінська, захисна, фінансова, інформаційна; завдання – здійснення планування/прогнозування в сфері національної безпеки (а отже бюджетної безпеки) у вигляді розробки стратегій розвитку фінансової/бюджетної безпеки та державної політики в сфері фінансової/бюджетної безпеки; здійснення дієвої участі у процесі державного управління бюджетною безпекою, у тому числі через загальне керівництво реалізацією управлінських рішень в сфері бюджетної безпеки, підготовку та прийняття нормативних актів щодо бюджетної безпеки тощо; забезпечення функціонування інституту держави; здійснення дієвого етапу державного управління в сфері національної| державної/економічною/фінансовою/бюджетною безпеки, у тому числі контроль за дотриманням законодавства та реалізацією державної політики в сфері національної| державної/економічною/фінансовою/бюджетною безпеки; захисту бюджетної безпеки країни; забезпечення суспільства даними через засоби інформації про свою діяльність в цілому (а отже і щодо державного управління бюджетною безпекою зокрема);
* ***Повноваження*** – забезпечення проведення бюджетної політики; здійснення заходів щодо забезпечення національної безпеки (а отже і бюджетної безпеки) країни; розробка проекту закону про Державний бюджет України, забезпечення виконання вищевказаного закону, звітування перед Верховною Радою України щодо виконання останнього;
* ***Зв’язки та комунікації:*** з усіма органами державної влади та місцевого самоврядування, у тому числі Верховною Радою України, Президентом України, економічними суб’єктами, народом України.
* ***Форма діяльності:*** прийняття законодавчих актів; вирішення кадрових питань у відповідній сфері;
* ***Нормативно-правове забезпечення діяльності:*** Конституція України і відповідні рішення Конституційного Суду, Закон України “Про національну безпеку України”, Бюджетний кодекс України, Господарський кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс України, Податковий кодексу України, Укази Президента, Закон України “Про доступ до публічної інформації” та інші закони України тощо;

Попри незаперечне головування вказаного вищого органу виконавчої влади в ієрархії відповідних суб'єктів державного управління бюджетною безпекою, жодних згадок про це немає в перерахованих документах. На подолання виявленої проблеми, з метою кореляії запропонованих автором нормативних новацій в п.1.3 (ст.116, п.7.1 Конституції України), пропонується ст. 2, п. 7 Закону України “Про Кабінет Міністрів України” викласти у такий редакції “здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України *(у тому числі бюджетної безпеки)*, громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;».

Наступним суб'єктом державного управління бюджетною безпекою виступає Служба безпека України, яка, за нормативно-правовим забезпеченням її діяльності, наділена такими інституційними характеристиками:

* ***Статус*** – державний орган спеціального призначення, що забезпечує державну безпеку (а отже бюджетну безпеку зокрема);
* ***Мета*** – здійснення заходів із забезпечення державної безпеки (а отже і бюджетної безпеки);
* ***Принципи, функції та завдання*** діяльності – принципи: верховенства права та законності, поваги до прав та гідності людей, позапартійність, відповідальність перед народом країни, єдиноначальності та колегіальності, гласності та конспірації; функції – організаційна, інституціональна, управлінська, захисна, інформаційна, діяльнісна, науково-пізнавальна; завдання – забезпечення функціонування інституту держави; здійснення дієвого етапу державного управління в сфері національної| державної/економічною/фінансовою/бюджетною безпеки; формування відповідних показників щодо бюджетної безпеки; захисту бюджетної безпеки країни; розвиток професійного спрямування; забезпечення Президента України, членів Ради національної безпеки та оборони України інформацією про свою діяльність в сфері забезпечення державної безпеки в цілому (а отже і щодо державного управління бюджетною безпекою зокрема), а також суспільство через засоби масової інформації, через відповіді на запити щодо доступу до публічної інформації та в інших формах;
* ***Повноваження*** – здійснення інформаційно-аналітичної роботи на забезпечення ефективної внутрішньої та зовнішньої діяльності органів влади щодо національної безпеки України (а отже і бюджетної безпеки); здійснення контррозвідувальних заходів в сфері зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної діяльності щодо захисту національної безпеки (а отже і бюджетної безпеки); проведення наукових досліджень у відповідній сфері та впровадження їх у діяльність; забезпечення підготовки фахівців у відповідній сфері; виконання інших завдань Президента України щодо забезпечення внутрішньої та зовнішньої державної безпеки (а отже і бюджетної безпеки);
* ***Зв’язки та комунікації:*** з усіма органами державної влади та місцевого самоврядування, у тому числі Верховною Радою України, Президентом України, економічними суб’єктами, народом України.
* ***Форма діяльності:*** інформаційно-аналітична діяльність, оперативно-розшукова діяльність, контррозвідувальна діяльність, правозахисна;
* ***Нормативно-правове забезпечення діяльності:*** Конституція України і відповідні рішення Конституційного Суду, Закон України “Про Службу безпеки Країни”, Закон України “Про національну безпеку України”, Бюджетний кодекс України, Господарський кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс України, Податковий кодексу України, Укази Президента, Закон України “Про доступ до публічної інформації” та інші нормативно-правові акти України тощо;

Зважаючи на безпосереднє функціональне відношення Служби безпеки України до питань державної безпеки, а отже, автоматично, і питань бюджетної безпеки, для чіткого унормування цієї позиції вважаємо за потрібне рекомендувати викласти п. 1, 2 ст. 24 у такій редакції: «1) здійснювати інформаційно-аналітичну роботу в інтересах ефективного проведення органами державної влади та управління України внутрішньої і зовнішньої діяльності, вирішення проблем оборони, соціально-економічного будівництва, науково-технічного прогресу, екології та інших питань, пов'язаних з національною безпекою України *(у тому числі бюджетної безпеки);* 2) здійснювати заходи контррозвідувального забезпечення дипломатичних представництв, консульських та інших державних установ, а також заходи, пов'язані з охороною державних інтересів у сфері зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної діяльності *(у тому числі бюджетної безпеки)*, безпекою громадян України за кордоном;». Такий підхід дозволить дійсно без багатоваріантних тлумачень закріпити функціональні повноваження щодо забезпечення бюджетної безпеки за Службою безпеки України як у внутрішній, так і зовнішній сфері впливу країни.

Наступним суб’єктом державного управління бюджетною безпекою виступає Міністерство фінансів України, яке, згідно вітчизняного законодавства, наділено такими інституційними характеристиками:

* ***Статус*** – центральний орган виконавчої влади в сфері фінансів країни;
* ***Мета*** – забезпечення державного управління в сфері фінансів країни;
* ***Принципи, функції та завдання*** діяльності – принципи: верховенства права та законності, поділу державної влади, колегіальності, солідарної відповідальності, наукової-обґрунтованості, професіоналізму, відкритості та прозорості, безперервності; функції – планово-прогностична, організаційна, управлінська, фінансова, інформаційна, діяльнісна, науково-пізнавальна; завдання – здійснення планових та прогностичних розрахунків щодо Державного бюджету, що є основою планово-прогностичних процедур щодо бюджетної безпеки; участь у здійсненні дієвого етапу державного управління в сфері фінансової/бюджетної безпеки через управління бюджетною системою, бюджетним процесом та бюджетним механізмом; формування показників щодо бюджетної безпеки; сприяння виконання планів з фінансового забезпечення найважливіших функцій держави; розвиток професійного спрямування “державні фінанси”; забезпечення Президента України, Раду національної безпеки та оборони України, Кабінет Міністрів України та інші суб’єкти державного управління бюджетною безпекою інформацією про свою діяльність в сфері забезпечення фінансової/бюджетної безпеки, а також громадськість через сайт та засоби масової інформації; проведення наукових досліджень в фінансово-бюджетній сфері;
* ***Повноваження*** – формування та реалізація фінансової, бюджетної та боргової політики; нормативно-правове регулювання у фінансові/бюджетній сферах; прогнозування доходів, видатків, кредитування, фінансування бюджету на середньостроковий період, а також їх аналіз; визначення організаційно-методичних засад бюджетного планування; формування заходів з підвищення ефективності управління державними фінансами; управління фіскальними ризиками; складає Бюджетну декларацію; розробка проекту закону про Державний бюджет України; організація роботи щодо управління виконанням Державного бюджету України; координація діяльності учасників бюджетного процесу в процесі його виконання; підготовка аналітичних матеріалів до закону про Державний бюджет України; укладення розпису Державного бюджету України та внесення змін до останнього; формування річного звіту про виконання закону про Державний бюджет; здійснення перерозподілу бюджетних асигнувань; управління державним боргом; регулювання міжбюджетних відносин; прийняття рішень щодо безопірного вилучення коштів з місцевих до державного бюджету; затвердження положень щодо позик на покриття тимчасових касових розривів; організація підготовки та перепідготовки фахівців в сфері державних фінансів; інформування громадськості про економічні та фінансові цілі країни;
* ***Зв’язки та комунікації:*** з усіма органами державної влади та місцевого самоврядування, у тому числі Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, економічними суб’єктами, народом України.
* ***Форма діяльності:*** інформаційно-аналітична діяльність, планово-прогностична діяльність, експертна діяльність, погоджувальна діяльність, контрольна діяльність, регуляторна діяльність, наглядова діяльність, організаційна діяльність, науково-пізнавальна діяльність;
* ***Нормативно-правове забезпечення діяльності:*** Конституція України і відповідні рішення Конституційного Суду, Закон України “Про національну безпеку України”, Бюджетний кодекс України, Господарський кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс України, Податковий кодексу України, Укази Президента, Закон України “Про доступ до публічної інформації”, Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України» та інші нормативно-правові акти України тощо;

В контексті наведених інституційних позицій Міністерства фінансів України в контексті державного управління бюджетною безпекою бюджетне регулювання варто акцентувати, що саме вказаний центральний орган виконавчої влади здійснює бюджетне регулювання, у тому числі розробляє бюджетну політику, які, в свою чергу, за пропозицією автора мають виступати складовими спеціальних/економічних методів державного управління бюджетною безпекою.

Вказані повноваження свідчать про безпосередню участь Міністерства фінансів у державному управлінні бюджетною безпекою. Втім, наведені положення не повністю відбивають потреби розбудови інтегрального механізму державного управління бюджетною безпекою країни, а також не завжди корелюють з чинними нормативними актами. На подолання цієї проблеми пропонується закріпити додаткові повноваження за Міністерством фінансів України через внесення доповнень до Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України” у частині п. 3, а саме:

* “пп.93 готує проект бюджетної політики України та подає його Кабінету Міністрів України для затвердження розпорядженням останнього;
* пп.94 готує проект національної стратегії України в сфері бюджетної безпеки та подає його Кабінету Міністрів України для затвердження розпорядженням останнього;
* пп.95 подає щоквартально необхідну інформацію до Міністерства економіки України для обрахунку бюджетної безпеки”.

Реалізація вказаної пропозиції не тільки усуне нормативну невідповідність, а й забезпечить повноцінну реалізацію прямих методів державного управління бюджетною безпекою.

Згідно законодавства України ще одним важливим суб’єктом державного управління бюджетною безпекою виступає Міністерство економіки України; розглянемо його інституціональні характеристики в контексті об’єкту дослідження:

* ***Статус*** – центральний орган виконавчої влади в сфері економіки;
* ***Мета*** – забезпечення державного управління в сфері економіки країни;
* ***Принципи, функції та завдання*** діяльності – принципи: верховенства права та законності, поділу державної влади, колегіальності, солідарної відповідальності, наукової-обґрунтованості, професіоналізму, відкритості та прозорості, безперервності; функції – організаційна, управлінська, інформаційна; завдання – участь у здійсненні дієвого етапу державного управління в сфері економічної/фінансової/бюджетної безпеки через їх розрахунок їх рівня; забезпечення Президента України, Раду національної безпеки та оборони України, Кабінет Міністрів України та інші суб’єкти державного управління бюджетною безпекою інформацією про показники економічної/фінансової/бюджетної безпеки, а також громадськість через сайт та засоби масової інформації;
* ***Повноваження*** – участь у формуванні державної фінансової, бюджетної та податкової політики; економічна оцінка проекту Державного бюджету України та економічних факторів впливу щодо останнього; участь у розробці механізму економічної безпеки держави; підготовка пропозицій щодо обсягів державних інвестицій на предмет їх врахування процесі підготовки проекту Державного бюджету України; забезпечує реалізацію державного економічної політики в сфері безпеки в межах встановлених законом повноважень;
* ***Зв’язки та комунікації:*** з усіма органами державної влади та місцевого самоврядування, у тому числі Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, економічними суб’єктами, народом України.
* ***Форма діяльності:*** інформаційно-аналітична діяльність, експертна діяльність, контрольна діяльність, регуляторна діяльність;
* ***Нормативно-правове забезпечення діяльності:*** Конституція України і відповідні рішення Конституційного Суду, Закон України “Про національну безпеку України”, Бюджетний кодекс України, Господарський кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс України, Податковий кодексу України, Укази Президента, Закон України “Про доступ до публічної інформації”, Постанова Кабінету Міністрів України “Питання Міністерства економіки» та інші нормативно-правові акти України тощо;

Детальне опрацювання закріплених повноважень Міністерства економіки України свідчать про упущення важливих позицій останнього (останні прописані Наказом Міністерства економіки “Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки”), які пропонується закріпити у п. 4 Постанови Кабінету Міністрів України “Питання Міністерства економіки” шляхом доповнення його таким підпунктом: пп. 337 “здійснює щоквартально на підставі офіційних даних статистичного обліку Державної служби статистики України, Національного банку України, Міністерства фінансів України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Міністерства енергетики та вугільної промисловості, а також рейтингових звітів міжнародних неурядових організацій розрахунок рівня економічної безпеки”. Реалізація авторської пропозиції дозволить ліквідувати цю інституційну прогалину, що сприятиме дійсному вирішенню вже давно закріплених завдань Міністерства економіки України.

Щодо наступного суб’єкту державного управління бюджетною безпекою, зауважимо, що останній рік держава анонсування утворення нової інституції державного управління в сфері економічної безпеки загалом, а отже і бюджетної безпеки зокрема – Бюро економічної безпеки України. Розглянемо інституціональні засади його діяльності загалом:

* ***Статус*** – центральний орган виконавчої влади, що наділений повноваженнями щодо протидії правопорушенням в економічній сфері держави;
* ***Мета*** - запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття кримінальних правопорушень у економічній сфері, віднесених законом до його підслідності;
* ***Принципи, функції та завдання*** діяльності Бюро економічної безпеки представлені на рисунку .... Варто заначити, що деталізований законодавчо-закріплений склад функцій Бюро економічної безпеки екстраполюється на функціональне поле державного управління бюджетною безпекою фактично у вигляді п’яти функцій: контрольної, захисної, управлінської, діяльнісної та інформаційної; та такої сукупності завдань – здійснення контрольних дій щодо бюджетної безпеки країни з метою запобігання відповідних правопорушень; захисту бюджетної безпеки; формування показників щодо порушень в сфері бюджетної безпеки; розвиток професійного напряму “економічна безпека” та “державне управління економічною безпекою”; забезпечення суспільства інформацією щодо правопорушення в сфері бюджетної безпеки;
* ***Повноваження*** - в контексті об’єкту дослідження – бюджетної безпеки - важливим до опрацювання є склад повноважень Бюро економічної безпеки (рис......);
* ***Форма діяльності:*** слідча діяльність, інформаційно-пошукова діяльність, оперативно-розшукова діяльність, аналітично-інформаційна діяльність, регуляторна, організаційна діяльність, діяльність із відповідального збереження конфіскованого майна;
* ***Зв’язки та комунікації:*** з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими органами влади, економічними суб’єктами, у тому числі з Президентом України, Верховною радою України, Радою громадського контролю при Бюро економічної безпеки України, Державною службою моніторингу, Антимонопольним комітетом України, Фондом державного майна України, органами державного фінансового контролю, Центральним депозитарієм цінних паперів, Національним банком України тощо;
* ***Нормативно-правове забезпечення діяльності:*** Конституція України і відповідні рішення Конституційного Суду, Бюджетний кодекс України, Господарський кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс України, Податковий кодексу України, Закон України “Про Бюро економічної безпеки України”, Укази Президента інші нормативно-правові акти тощо;

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| виявлення зон ризиків у сфері економіки шляхом аналізу структурованих і неструктурованих даних | | оцінювання ризиків і загроз економічній безпеці держави, напрацювання способів їх мінімізації та усунення | | надання пропозицій щодо внесення змін до нормативно-правових актів з питань усунення передумов створення схем протиправної діяльності у сфері економіки | | | забезпечення економічної безпеки держави шляхом запобігання, виявлення, припинення, розслідування кримінальних правопорушень, що посягають на функціонування економіки держави | |
| виявлення та розслідування правопорушень, пов’язаних з отриманням та використанням міжнародної технічної допомоги | | планування заходів у сфері протидії кримінальним правопорушенням, віднесеним законом до його підслідності | | збирання та аналіз інформації про правопорушення, що впливають на економічну безпеку держави, та визначення способів запобігання їх виникненню в майбутньому | | | складання аналітичних висновків і рекомендацій для державних органів з метою підвищення ефективності прийняття ними управлінських рішень щодо регулювання відносин у сфері економіки | |
| ***завдання*** | | | | | | | | |
| правоохоронна | контрольна | | економічна | | аналітична | інформаційна | | комунікаційна |
| ***функції*** | | | | | | | | |
| *єдиноначальності у реалізації повноважень Бюро економічної безпеки України* | | | | | *неупередженості* | | | |
| *оперативності* | | | | | *справедливості* | | | |
| *верховенства права* | | | | | *законності* | | | |
| *взаємодії з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об’єднаннями* | | | | | *відкритості та прозорості діяльності для суспільства та громадського контролю, підзвітності і підконтрольності визначеним законом державним органам* | | | |
| *політичної нейтральності та позапартійності* | | | | | *персональної відповідальності кожного працівника* | | | |
| *незалежності від інших, крім державних, інтересів* | | | | | *пріоритету додержання прав, свобод і інтересів фізичних та юридичних осіб* | | | |
| ***принципи*** | | | | | | | | |

БЮРО ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

***Рис. 1. Принципи, функції та завдання Бюро економічної безпеки України\****

Вивчення представлених положень та інших позицій вищевказаного нормативного документи свідчить про відсутність жодних згадок про бюджетну безпеку країни. Водночас, чинними нормативними документами закріплено таку структуризацію економічної безпеки країни, зокрема: виробнича, демографічна, енергетична, зовнішньоекономічна, інвестиційно-інноваційна, макроекономічна, продовольча, соціальна, фінансова безпеки (банківська, небанківського фінансового сектору, боргова, бюджетна, валютна, грошово-кредитна).

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | | | | | |  |
| здійснює оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування у межах передбаченої законом підслідності | збирає, обробляє та аналізує інформацію щодо кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності | приймає нормативно-правові акти з питань, що належать до компетенції Бюро економічної безпеки України | укладає міжнародні договори міжвідомчого характеру з відповідними органами іноземних держав | забезпечує роботу з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників Бюро економічної безпеки України | звітує про свою діяльність у порядку, визначеному Законом «Про Бюро економічної безпеки України», та інформує суспільство про результати своєї роботи |
| здійснює інформаційно-пошукову та аналітич-но-інформаційну роботу з метою виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню кримінальних право-порушень, віднесених до підслідності БЕБ України | здійснює розшук осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, слідчого судді, суду або ухиляються від відбування кримінального покарання за вчинення кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності | залучає в межах компетенції у передбачений законодавством спосіб, у тому числі на договірних засадах, кваліфікованих спеціалістів та експертів, у тому числі іноземців | формує аналітичні матеріали з метою оцінювання загроз та ризиків вчинення (зростання кількості) кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності | здійснює міжнародне співробітництво з компетентними органами іноземних держав на підставі законів та міжнародних договорів України | у випадках, визначених законом, здійснює провадження у справах про адміністративні правопорушення, приймає рішення про застосування адміністративних стягнень |
| здійснює інформаційну взаємодію з органами державної влади, орга-нами місцевого само-врядування, органами судової влади, іншими державними органами, підприємствами, уста-новами та організація-ми, компетентними органами іноземних держав та міжнародни-ми організаціями | витребовує та одержує у встановленому законом порядку від інших правоохоронних та державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій інформацію, необхідну для виконання повноважень БЕБ України | ініціює у компетентних органах іноземних держав розгляд справ про захист прав та інтересів держави з питань, що стосуються виконання обов’язків Бюро економічної безпеки України, виступає як представник держави під час розгляду таких справ. За потреби БЕБ України має право залучати до такого розгляду експертів за відповідними напрямами | використовує гласних і негласних штатних та позаштатних працівників на підставах та в порядку, встановлених законом, дот-римуючись умов доброві-льності і конфіденційності таких відносин, матеріаль-но і морально заохочує осіб, які надають допомогу в запобіганні, виявленні, припиненні і розслідуванні кримінальних правопору-шень, віднесених до підслідності БЕБ України | укладає договори відпо-відального зберігання з підприємствами, устано-вами, організаціями з метою зберігання речо-вих доказів, вилучених у ході досудового розслідування, які потребують особливих умов зберігання | здійснює інші повноваження, передбачені Кримінальним процевуальним кодексом України , Законом «Про Бюро економічної безпеки України» та іншими законами України |
| ***повноваження*** | | | | | | | |
| БЮРО ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ | | | | | | | |

**Рис. 2. Повноваження Бюро економічної безпеки України**

Така науково-обґрунтована класифікація економічної безпеки має лягти в основу Закону України “Про Бюро економічної безпеки України” через формалізацію у вигляді окремого розділу ІІІ “Напрями діяльності Бюро економічної безпеки України”. В першій статті цього розділу варто прописати відповідно всі напрями діяльності вказаного органу виконавчої влади у розрізі елементних складових економічної безпеки, а в наступних дев’яти визначити вектори уваги за всіма з цих напрямів, з деталізацією фінансової безпеки за підскладовими, зокрема:

ІІІ “Напрями діяльності Бюро економічної безпеки України”

Стаття 29. Структуризація діяльності Бюро економічної безпеки України за сферами;

Стаття 30. Діяльність в сфері виробничої безпеки.

Стаття 31. Діяльність в сфері демографічної безпеки.

Стаття 32. Діяльність в сфері енергетичної безпеки.

Стаття 33. Діяльність в сфері зовнішньоекономічної безпеки.

Стаття 34. Діяльність в сфері інвестиційно-інноваційної безпеки.

Стаття 35. Діяльність в сфері продовольчої безпеки.

Стаття 36. Діяльність в сфері фінансової безпеки.

Стаття 36.1. Діяльність в сфері бюджетної безпеки.

......

Деталізацію та представлення положень бюджетної безпеки пропонується здійснити на підставі вже сформованих положень щодо бюджетної безпеки. Отже, положення статті 36.1 пропонується представити наступним чином:

“1.Бюро економічної безпеки України за для досягнення бюджетної безпеки країни в межах загальних повноважень, визначених статтею 8 цього Закону, може проводити відповідну оперативно-розшукову, інформаційно-пошукову та аналітично-інформаційну діяльність, а також досудове дослідження в межах бюджетної системи країни на всіх його рівнях, бюджетного процесу на всіх його етапах та за всіма їх учасниками, згідно Бюджетного кодексу України.

2. Підставою для початку здійснення відповідної діяльності, в межах закріплених статтею 8 повноважень, виступає звернення громадян, органів законодавчої та виконавчої влади усіх рівнів, різних економічних суб’єктів, а також інформаційні дані економічного характеру.

3. В процеси реалізації завдань та здійснення повноважень в межах своєї діяльності Бюро економічної безпеки повинна мати постійні комунікаційні зв’язки з Президентом України, Верховною радою України, Радою національної безпеки і оборони України, Кабінетом Міністрів України, Міністерством фінансів України, Міністерством економіки України, Рахунковою палатою України, Державною аудиторською службою України, Державною казначейською службою України.».

Такий підхід забезпечить чіткий інституціональний каркас щодо об’єктно-сферної уваги Бюро економічної безпеки України як в цілому, так і в сфері бюджетної безпеки зокрема.

Також вбачається за доцільне посилення науково-пізнавальної функції державного управління бюджетною безпекою через доповнення статті 8, п.8 підпунктом 8.1 в такій редакції “організовує науково-дослідну діяльність в сфері економічної безпеки та її управління”. Вищевказане доповнення уможливить формування науково-обґрунтованих механізмів як державного управління економічної безпекою загалом, так і бюджетною безпекою зокрема.

Рахункова палата України виступає надзвичайно важливим суб’єктом державного управління бюджетною безпекою, про що свідчать його інституціональні характеристики щодо об’єкту дослідження:

* ***Статус*** – державний колегіальний орган країни;
* ***Мета*** – здійснення контролю за надходженням коштів до Державного бюджету та їх використанням від імені Верховної Ради України;
* ***Принципи, функції та завдання*** діяльності – принципи: законності, незалежності, об’єктивності, безсторонності, науко-вої-обґрунтованості, професіоналізму, гласності та неупередже-ності; функції – контрольна, управлінська, інформаційна; завдання – участь у здійсненні дієвого етапу державного управління в сфері фінансової/бюджетної безпеки через проведення контрольних заходів в межах коштів Державного та місцевих бюджетів; формування показників щодо стану виконання Державного та місцевих бюджетів, а отже і участь у формування показників бюджетно безпеки; забезпечення Верховної Ради України, Президента України, Ради національної безпеки та оборони України, Кабінету Міністрів України та інших суб’єктів державного управління бюджетною безпекою інформацією про свою діяльність в сфері контролю бюджетних коштів, а також громадськості через сайт та засоби масової інформації;
* ***Повноваження*** – проведення фінансового аудиту та аудиту ефективності щодо надходжень та витрат Державного та місцевих бюджетів, в окремих випадках, місцевих бюджетів; експертиза поданого до Верховної ради України проекту закону про Державний бюджет та підготовка висновків щодо нього; аналіз виконання Державного бюджету та підготовка висновків щодо цього; аналіз річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України та підготовка висновків щодо цього;
* ***Зв’язки та комунікації:*** з усіма органами державної влади та місцевого самоврядування, у тому числі Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, економічними суб’єктами, народом України.
* ***Форма діяльності:*** інформаційно-аналітична діяльність, експертна діяльність, контрольна діяльність у вигляді державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту);
* ***Нормативно-правове забезпечення діяльності:*** Конституція України і відповідні рішення Конституційного Суду, Закон України “Про національну безпеку України”, Бюджетний кодекс України, Господарський кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс України, Податковий кодексу України, Укази Президента, Закон України “Про доступ до публічної інформації”, Закон України “Про Рахун-кову палату» та інші нормативно-правові акти України тощо;

Аналіз представлених положень, а також проблемних позицій державного управління бюджетною безпекою свідчить про необхідність розширення повноважень Рахункової палати на предмет стратегічного аудиту державної політики в сфері бюджетної безпеки. З метою реалізації такого пропозиції пропонується уточнити відповідні положення Закону України “Про Рахункову палату”, доповнивши ст.7 пунктом 16 у такій редакції: “здійснює стратегічний аудит державної політики в сфері економічної/фінансової/бюджетної безпеки”

Останнім суб’єктом державного управління бюджетною безпекою, що відноситься до суб’єктів державного управління бюджетною безпекою прямої дії визначено Національне агентство з питань державної служби; ідентифікуємо його інституціональні засади в контексті об’єкту дослідження:

* ***Статус*** – центральний орган виконавчої влади країни в галузі державної служби;
* ***Мета*** – формування та реалізація державної політики у сфері державної служби, а також здійснення функціонального управління державною службою в органі державної влади, іншому державному органі, його апарату;
* ***Принципи, функції та завдання*** діяльності – принципи: законності, незалежності, об’єктивності, безсторонності, наукової-обґрунтованості, професіоналізму, гласності та неупередженості; функції – мотиваційна, діяльнісна, науково-пізнавальна, інформаційна; завдання – участь у реалізації мотиваційної функції державного управління в сфері бюджетної безпеки; забезпечує підготовку та перепідготовку фахівців за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування”; організовує наукові дослідження в сфері публічного управління та адміністрування; забезпечення Верховної Ради України, Президента України, Ради національної безпеки та оборони України, Кабінету Міністрів України та інших суб’єктів державного управління бюджетною безпекою інформацією про свою діяльність в сфері державної служби, а також громадськості через сайт та засоби масової інформації;
* ***Повноваження*** – розробка пропозиції щодо удосконалення законодавства з питань державної служби; погодження проектів законів та інших нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади; розробка положень про застосування стимулюючих виплат державним службовцям; нормативно-правове регулювання діяльності у сфері державної служби та служби с органах місцевого самоврядування; підготовка пропозицій щодо підвищення ефективності управління персоналом в межах державної служби; забезпечує доступ до публічної інформації сфери державної служби; установлює відомчі заохочувальні відзнаки та порядок нагородження ними;
* ***Зв’язки та комунікації:*** з усіма органами державної влади та місцевого самоврядування, у тому числі Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, економічними суб’єктами, народом України.
* ***Форма діяльності:*** інформаційно-аналітична діяльність, заохочувальна діяльність, експертна діяльність, погоджувальна діяльність, регуляторна діяльність, організаційна діяльність;
* ***Нормативно-правове забезпечення діяльності:*** Конституція України і відповідні рішення Конституційного Суду, Закон України “Про національну безпеку України”, Бюджетний кодекс України, Господарський кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс України, Податковий кодексу України, Укази Президента, Закон України “Про доступ до публічної інформації”, Закон України “Про Державну службу», Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування”, Постанова Кабінету Міністрів України “Про національне агентство України з питань державної служби” та інші нормативно-правові акти України тощо;

До суб’єктів державного управління опосередкованого впливу перед усім віднесено Державну казначейську службу України; розглянемо її інституційні повноваження в межах державного управління бюджетною безпекою:

* ***Статус*** – центральний орган виконавчої влади країни в галузі казначейського обслуговування бюджетних коштів;
* ***Мета*** – реалізація державної політики у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів;
* ***Принципи, функції та завдання*** діяльності – принципи: законності, незалежності, об’єктивності, безсторонності, наукової-обґрунтованості, професіоналізму, гласності та неупередженості; функції – фінансова; завдання – участь у реалізації фінансової функції державного управління в сфері бюджетної безпеки через казначейське обслуговування бюджетних коштів в межах Державного та місцевих бюджетів;
* ***Повноваження*** – казначейське обслуговування бюджетних коштів шляхом ведення єдиного казначейського рахунку; управління наявними фінансовими ресурсами, що перебувають на єдиному казначейському рахунку; покриття тимчасових касових розривів загального фонду державного бюджету, місцевих бюджетів; попередній контроль витрачання бюджетних коштів в процесі механізму взяття зобов’язань розпорядниками бюджетних коштів; проведення заходів впливу за порушення бюджетного законодавства;
* ***Зв’язки та комунікації:*** з усіма органами державної влади та місцевого самоврядування, у тому числі Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Міністерством фінансів України, економічними суб’єктами, народом України.
* ***Форма діяльності:*** інформаційно-аналітична діяльність, обслуговуюча діяльність, облікова діяльність, дозвільна діяльність, контрольна діяльність;
* ***Нормативно-правове забезпечення діяльності:*** Конституція України і відповідні рішення Конституційного Суду, Закон України “Про національну безпеку України”, Бюджетний кодекс України, Господарський кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс України, Податковий кодексу України, Укази Президента, Закон України “Про доступ до публічної інформації”, Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України”” та інші нормативно-правові акти України тощо;

Наступним суб’єктом державного управління бюджетною безпекою опосередкованого впливу слід визнати Державна аудиторська служба України, інституційні характеристики якої, в контексті об’єкту дослідження, мають наступний вигляд:

* ***Статус*** – центральний орган виконавчої влади країни в галузі державного фінансового контролю;
* ***Мета*** – реалізація державної політики у сфері державного фінансового контролю;
* ***Принципи, функції та завдання*** діяльності – принципи: законності, об’єктивності, безсторонності, наукової-обґрунтованості, професіоналізму, гласності та неупередженості; функції – фінансова; завдання – участь у реалізації фінансової функції державного управління в сфері бюджетної безпеки через здійснення державного фінансового контролю в межах Державного та місцевих бюджетів;
* ***Повноваження*** – контроль у органах виконавчої влади, бюджетних установах в контексті «цільового, ефективного використання і збереження державних фінансових ресурсів ... та інших активів; досягнення економії бюджетних коштів і результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів; цільового використання і своєчасним поверненням кредитів (позик), отриманих під державні (місцеві) гарантії; достовірності визначення потреби в бюджетних коштах під час складання планових бюджетних показників та відповідністю взятих розпорядниками бюджетних коштів бюджетних зобов’язань відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі); відповідності взятих розпорядниками бюджетних коштів довгострокових зобов’язань за енергосервісом затвердженим в установленому порядку умовам закупівлі енергосервісу; дотримання законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо державного і місцевих бюджетів»; оцінка управління бюджетними коштами в контексті їх економії; подання щомісяця Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, Міністерству фінансів України звіти про результати дотримання бюджетного законодавства;
* ***Зв’язки та комунікації:*** з усіма органами державної влади та місцевого самоврядування, у тому числі Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Міністерством фінансів України, економічними суб’єктами, народом України.
* ***Форма діяльності:*** інформаційно-аналітична діяльність, оціночна діяльність, контрольна діяльність і вигляді державного фінансового аудиту, перевірки закупівель, інспектування (ревізії), моніторингу закупівель;
* ***Нормативно-правове забезпечення діяльності:*** Конституція України і відповідні рішення Конституційного Суду, Закон України “Про національну безпеку України”, Бюджетний кодекс України, Господарський кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс України, Податковий кодексу України, Укази Президента, Закон України “Про доступ до публічної інформації”, Закон України “Про основі засади здійснення державного фінансового контролю в України”, Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України” та інші нормативно-правові акти України тощо;

Ще одним суб’єктом державного управління бюджетною безпекою опосередкованого впливу визнано Державна податкова служба України, інституційні характеристики якої, в контексті об’єкту дослідження, представлені в нормативно-правовому полі таким чином:

* ***Статус*** – центральний орган виконавчої влади країни в галузі податкової системи країни ;
* ***Мета*** – реалізація державної політики у податковій сфері;
* ***Принципи, функції та завдання*** діяльності – принципи: законності, об’єктивності, безсторонності, наукової-обґрунтованості, професіоналізму, гласності та неупередженості; функції – фінансова; завдання – участь у реалізації фінансової функції державного управління в сфері бюджетної безпеки через здійснення адміністрування податків, зборів, платежів в межах Державного та місцевих бюджетів;
* ***Повноваження*** – адміністрування податків, зборів та платежів до Державного та місцевих бюджетів; рішення щодо розстрочення, відстрочення грошових зобов’язань/податкового боргу; оцінка управління бюджетними коштами в контексті їх економії; стягнення сум простроченої заборгованості на користь держави до Державного та місцевих бюджетів; обмін інформацією з органами державної влади; подання Міністерству фінансів України пропозиції до Бюджетної декларації та проекту закону про Державний бюджет; інформує органи державної влади про стан розрахунків платників з бюджетами; подає органам місцевого самоврядування звітність; подання звіту Міністерству фінансів України про результати своєї роботи;
* ***Зв’язки та комунікації:*** з усіма органами державної влади та місцевого самоврядування, у тому числі Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Міністерством фінансів України, економічними суб’єктами, народом України.
* ***Форма діяльності:*** інформаційно-аналітична діяльність, облікова діяльність, контрольна діяльність, адміністративна діяльність, ліцензійна діяльність;
* ***Нормативно-правове забезпечення діяльності:*** Конституція України і відповідні рішення Конституційного Суду, Закон України “Про національну безпеку України”, Бюджетний кодекс України, Господарський кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс України, Податковий кодексу України, Укази Президента, Закон України “Про доступ до публічної інформації”, Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про Державну податкову службу України та Державну митну службу України” та інші нормативно-правові акти України тощо;

Останнім суб’єктом державного управління бюджетною безпекою визнано Державну митну службу України, інституційні характеристики якої, в контексті об’єкту дослідження, мають наступний вигляд:

* ***Статус*** – центральний орган виконавчої влади країни в галузі митної системи;
* ***Мета*** – реалізація державної політики у митній сфері країни;
* ***Принципи, функції та завдання*** діяльності – принципи: законності, об’єктивності, безсторонності, наукової-обґрунтованості, професіоналізму, гласності та неупередженості; функції – фінансова; завдання – участь у реалізації фінансової функції державного управління в сфері бюджетної безпеки через здійснення митних повноважень на виконання Державного та місцевих бюджетів;
* ***Повноваження*** – облік та адміністрування митних та інших платежів до Державного бюджету; подання Міністерству фінансів України пропозиції до Бюджетної декларації та проекту закону про Державний бюджет; подання звіту Міністерству фінансів України про результати своєї роботи;
* ***Зв’язки та комунікації:*** з усіма органами державної влади та місцевого самоврядування, у тому числі Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Міністерством фінансів України, економічними суб’єктами, народом України.
* ***Форма діяльності:*** інформаційно-аналітична діяльність, контрольна діяльність, оперативно-розшукова діяльність, адміністративна діяльність, облікова діяльність;
* ***Нормативно-правове забезпечення діяльності:*** Конституція України і відповідні рішення Конституційного Суду, Закон України “Про національну безпеку України”, Бюджетний кодекс України, Господарський кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс України, Податковий кодексу України, Укази Президента, Закон України “Про доступ до публічної інформації”, Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про Державну податкову службу України та Державну митну службу України” та інші нормативно-правові акти України тощо;

Проведений інституціональний аналіз суб’єктів державного управління бюджетною безпекою прямої та опосередкованої дії дозволив сформувати динамічно-функціональну інституціональну модель державного управління бюджетною безпекою (рис......) (для унаочнення вказаної моделі пропонується такі умовні загальновживані позначення вказаних суб’єктів державного управління бюджетною безпекою:

* Президент України - ПУ;
* Рада національної безпеки та оборони України - РНБОУ;
* Верховна Рада України - ВРУ;
* Кабінет Міністрів України - КМУ;
* Служба безпеки України - СБУ;
* Міністерство фінансів України - МФУ;
* Міністерство економіки України - МЕУ;
* Бюро економічної безпеки України - БЕБУ;
* Рахункова палата України - РПУ;
* Національне агентство України з питань державної служби - НАУДС;
* Державна казначейська служба України - ДКСУ;
* Державна аудиторська служба України - ДАСУ;
* Державна фіскальна служба України - ДФСУ;
* Державна митна служба України - ДМСУ;)

Зазначена модель демонструє реалізацію загальних (внутрішнього впливу) та спеціальних (зовнішнього впливу) функцій державного управління бюджетною безпекою в їх динаміці в межах інституційного середовища останнього. Її побудова сприятиме формування чітких механізмів державного управління бюджетною безпекою, а отже підвищенню ефективності та результативності власне державного управління бюджетною безпекою.

***планово-прогностична функція***

***організаційна функція***

***мотиваційна функція***

***контрольна***

***функція***

РНБОУ

КМУ

МФУ

НАУДС

ВРУ

БЕБУ

РПУ

ПУ, ВРУ

РНБОУ, СБУ

КМУ

МФУ, МЕУ

ДЕРЖАВНЕ

У

П

Р

А

В

Л

І

Н

Н

Я

БЮДЖЕТНОЮ

Б

Е

З

П

Е

К

О

Ю

*науково-пізнавальна функція*

РНБОУ, МФУ, БЕБУ, СБУ, НАУДС

*інституційна функція*

*управлінська функція*

*захисна функція*

*діяльнісна функція*

*інформаційна функція*

*фінансова функція*

ПУ

ВРУ

РНБОУ

КМУ

СБУ

ПУ, ВРУ

РНБОУ

КМУ

ДКСУ

ДАСУ

ДФСУ

ДМСУ

ВРУ

РНБОУ

КМУ

МФУ

МЕУ

БЕБУ

РПУ

МФУ

БЕБУ

СБУ

НАУДС

ПУ

ВРУ

РНБОУ

КМУ

СБУ

БЕБУ

ПУ

РНБОУ

КМУ

СБУ

МФУ

МЕУ

БЕБУ

РПУ

***Рис. ... Динамічно-функціональна інституціональна модель державного управління бюджетною безпекою***\*

\*(авторська розробка)

**Додаток А**

**(Витяг із Закону України «Про державну службу»)**

Розділ VI  
ОПЛАТА ПРАЦІ, ЗАОХОЧЕННЯ І СОЦІАЛЬНІ ГАРАНТІЇ

Стаття 50.Оплата праці державних службовців

1. Держава забезпечує достатній рівень оплати праці державних службовців для професійного виконання посадових обов’язків, заохочує їх до результативної, ефективної, доброчесної та ініціативної роботи.

2. Заробітна плата державного службовця складається з:

1) посадового окладу;

2) надбавки за вислугу років;

3) надбавки за ранг державного службовця;

6) премії (у разі встановлення).

3. За результатами роботи та щорічного оцінювання службової діяльності державним службовцям можуть встановлюватися премії. До премій державного службовця належать:

1) премія за результатами щорічного оцінювання службової діяльності;

2) місячна або квартальна премія відповідно до особистого внеску державного службовця в загальний результат роботи державного органу;

3) місячна або квартальна премія за належне виконання умов контракту про проходження державної служби (у разі укладення).

При цьому загальний розмір премій, передбачених пунктом 2 цієї частини, які може отримати державний службовець за рік, не може перевищувати 30 відсотків фонду його посадового окладу за рік.

4. Джерелом формування фонду оплати праці державних службовців є державний бюджет.

Фонд оплати праці державних службовців формується за рахунок коштів державного бюджету, а також коштів, які надходять до державного бюджету в рамках програм допомоги Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ. Порядок використання таких коштів, які надходять до державного бюджету, затверджується Кабінетом Міністрів України.

5. Скорочення бюджетних асигнувань не може бути підставою для зменшення посадових окладів та надбавок до них.

6. Порядок формування фонду оплати праці державних службовців у державному органі, а також порядок преміювання державних службовців затверджуються Кабінетом Міністрів України.

7. Складові заробітної плати та особливості оплати праці державних службовців центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, та центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, їх територіальних органів визначаються [Митним кодексом України](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17) та [Податковим кодексом України](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17).

Стаття 51.Схема посадових окладів державних службовців

1. З метою встановлення розмірів посадових окладів державні органи поділяються за такими рівнями:

1) Апарат Верховної Ради України, Секретаріат Кабінету Міністрів України, постійно діючий допоміжний, допоміжні, консультативно-дорадчі органи, утворені Президентом України, апарати (секретаріати) Ради національної безпеки і оборони України, Центральної виборчої комісії, Рахункової палати, Конституційного Суду України, Верховного Суду, Офісу Генерального прокурора;

2) міністерства, центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом, який встановлений законом, апарати (секретаріати) вищих спеціалізованих судів, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;

3) інші державні органи, юрисдикція яких поширюється на всю територію України;

4) державні органи, юрисдикція яких поширюється на територію Автономної Республіки Крим, однієї або кількох областей, міст Києва та Севастополя;

5) державні органи, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, районів у містах, міст обласного значення.

2. Схема посадових окладів на посадах державної служби та умови оплати праці державних службовців, з якими укладаються контракти про проходження державної служби, визначаються Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

3. Мінімальний розмір посадового окладу у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, районів у містах, міст обласного значення, не може бути менше двох розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом.

4. Кабінет Міністрів України може встановлювати додаткові коригуючі коефіцієнти оплати праці для різних державних органів з урахуванням соціально-економічних, демографічних, кліматичних, екологічних та інших особливостей адміністративно-територіальних одиниць, на територію яких поширюється юрисдикція таких органів.

Стаття 52.Надбавки, доплати, премії та компенсації

1. Надбавка за вислугу років на державній службі встановлюється на рівні 3 відсотків посадового окладу державного службовця за кожний календарний рік стажу державної служби, але не більше 50 відсотків посадового окладу.

2. [Розмір надбавки за ранг державного службовця](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2017-%D0%BF#n22) визначається Кабінетом Міністрів України під час затвердження схеми посадових окладів на посадах державної служби.

3. Виплата за додаткове навантаження у зв’язку з виконанням обов’язків тимчасово відсутнього державного службовця встановлюється керівником державної служби державному службовцю за поданням його безпосереднього керівника у розмірі 50 відсотків посадового окладу тимчасово відсутнього державного службовця.

4. Виплата за додаткове навантаження у зв’язку з виконанням обов’язків за вакантною посадою державної служби встановлюється керівником державної служби за поданням безпосереднього керівника державним службовцям, між якими здійснено розподіл обов’язків за вакантною посадою, пропорційно додатковому навантаженню за рахунок економії фонду посадового окладу за відповідною посадою.

5. Компенсація за роботу, що передбачає доступ до державної таємниці, виплачується в розмірі та порядку, визначених Кабінетом Міністрів України.

6. Премії виплачуються в межах фонду преміювання залежно від особистого внеску державного службовця в загальний результат роботи державного органу.

[Типове положення про преміювання](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0903-16" \l "n13" \t "_blank) затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері трудових відносин, за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Встановлення премій державним службовцям здійснюється керівником державної служби відповідно до затвердженого ним Положення про преміювання у відповідному державному органі, погодженого з виборним органом первинної профспілкової організації (за наявності).

7. Фонд преміювання державного органу встановлюється у розмірі 20 відсотків загального фонду посадових окладів за рік та економії фонду оплати праці.

8. Премія за результатами оцінювання службової діяльності та місячна або квартальна премія державним службовцям, які займають посади державної служби [категорії "А"](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n80), встановлюються суб’єктом призначення відповідно до цієї статті.

Стаття 53.Заохочення державних службовців

1. За бездоганну та ефективну державну службу, за особливі заслуги до державних службовців застосовують такі види заохочень:

1) оголошення подяки;

2) нагородження грамотою, почесною грамотою, іншими відомчими відзнаками державного органу;

3) дострокове присвоєння рангу в порядку, визначеному цим Законом;

4) представлення до нагородження урядовими відзнаками та відзначення урядовою нагородою (вітальний лист, подяка, почесна грамота);

5) представлення до відзначення державними нагородами.

2. Заохочення до державних службовців, які займають посади [категорій "Б"](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n86) і ["В"](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n92), застосовуються керівником державної служби, а щодо державних службовців, які займають посади[категорії "А"](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n80), - суб’єктом призначення.

3. Заохочення не застосовуються до державного службовця протягом строку застосування до нього дисциплінарного стягнення.

Стаття 54.Соціально-побутове забезпечення державних службовців

1. Державному службовцю у випадках і порядку, визначених Кабінетом Міністрів України, може надаватися службове житло.

2. Державним службовцям може надаватися матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань.

[Порядок надання](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2016-%D0%BF" \l "n8" \t "_blank) та розмір такої допомоги визначаються Кабінетом Міністрів України.

Стаття 55.Створення належних умов для виконання посадових обов’язків

1. Керівник державної служби повинен створювати здорові та безпечні умови, необхідні для належного виконання державними службовцями своїх обов’язків.

2. Керівник державної служби вживає заходів для:

1) надання державним службовцям необхідної для виконання посадових обов’язків інформації;

2) облаштування приміщення, пристосованого для виконання посадових обов’язків;

3) належного облаштування робочих місць;

4) забезпечення державних службовців необхідним обладнанням.

**……**

**Розділ VIII**  
**ДИСЦИПЛІНАРНА ТА МАТЕРІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

**Глава 1. Службова дисципліна**

**Стаття 61.**Забезпечення службової дисципліни

1. Службова дисципліна забезпечується шляхом:

1) дотримання у службовій діяльності вимог цього Закону та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби та виконання правил внутрішнього службового розпорядку;

2) формування керівником державної служби у підпорядкованих державних службовців високих професійних якостей, сумлінного ставлення до виконання своїх посадових обов’язків, поваги до прав і свобод людини і громадянина, їхньої честі та гідності, а також до держави, державних символів України;

3) поєднання керівниками усіх рівнів методів переконання, виховання і заохочення із заходами дисциплінарної відповідальності щодо підпорядкованих державних службовців;

4) поєднання повсякденної вимогливості керівників до підпорядкованих державних службовців з постійною турботою про них, виявленням поваги до їхньої честі та гідності, забезпеченням гуманізму та справедливості.

**Стаття 62.**Обов’язки державного службовця щодо додержання службової дисципліни

1. Державний службовець зобов’язаний виконувати обов’язки, визначені [статтею 8](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n112) цього Закону, а також:

1) не допускати вчинків, несумісних із статусом державного службовця;

2) виявляти високий рівень культури, професіоналізм, витримку і тактовність, повагу до громадян, керівництва та інших державних службовців;

3) дбайливо ставитися до державного майна та інших публічних ресурсів.

2. Державний службовець особисто виконує покладені на нього посадові обов’язки.

**Стаття 63.**Обов’язки керівника державної служби щодо забезпечення службової дисципліни

1. Керівник державної служби несе відповідальність за неналежний рівень службової дисципліни і здійснює повноваження щодо притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності.

2. З метою забезпечення належного рівня службової дисципліни керівник державної служби зобов’язаний:

1) створювати умови для виконання державними службовцями своїх посадових обов’язків і підвищення ними професійної компетентності та вимагати належного виконання посадових обов’язків;

2) здійснювати контроль за виконанням державними службовцями посадових обов’язків;

3) під час виконання посадових обов’язків керуватися публічними інтересами, суворо дотримуватися і забезпечувати дотримання [Конституції](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80), законів України та інших нормативно-правових актів, чітко формулювати накази (розпорядження) та доручення, перевіряти точність і своєчасність їх виконання;

4) забезпечувати виконання державними службовцями своїх посадових обов’язків, у тому числі шляхом застосування дисциплінарних стягнень;

5) належним чином організовувати роботу державних службовців, забезпечувати ефективне виконання завдань, що поставлені перед державним органом;

6) виховувати у державних службовців сумлінне ставлення до служби, бережливе ставлення до державного майна, підтримувати їхню ініціативу, а також вживати заходів для додержання ними правил етичної поведінки;

7) забезпечувати прозорість та об’єктивність під час оцінювання результатів службової діяльності державних службовців;

8) організовувати проведення з державними службовцями профілактичних заходів щодо запобігання вчиненню ними дисциплінарних проступків, виявляти та своєчасно припиняти їх вчинення.

3. Безпосередній керівник державного службовця має право вносити клопотання керівнику державної служби про притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності за вчинення дисциплінарного проступку.

4. Керівник державної служби, який в установленому цим Законом порядку не вжив заходів для притягнення підпорядкованого йому державного службовця до дисциплінарної відповідальності за вчинений дисциплінарний проступок, а також не подав матеріали про вчинення державним службовцем адміністративного проступку, корупційного або пов’язаного з корупцією правопорушення, кримінального правопорушення до органу, уповноваженого розглядати справи про такі правопорушення, несе відповідальність згідно із законом.

**Глава 2. Засади дисциплінарної відповідальності**

**Стаття 64.**Дисциплінарна відповідальність державного службовця

1. За невиконання або неналежне виконання посадових обов’язків, визначених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни державний службовець притягається до дисциплінарної відповідальності у порядку, встановленому цим Законом.

2. Для державних службовців можуть встановлюватися особливості притягнення до дисциплінарної відповідальності у випадках, визначених законом.

**Стаття 65.**Підстави для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності

1. Підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов’язків та інших вимог, встановлених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення.

2. Дисциплінарними проступками є:

1) порушення Присяги державного службовця;

2) порушення правил етичної поведінки державних службовців;

3) вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу;

4) дії, що шкодять авторитету державної служби;

5) невиконання або неналежне виконання посадових обов’язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень;

6) недотримання правил внутрішнього службового розпорядку;

7) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу кримінального або адміністративного правопорушення;

8) невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця;

9) використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб;

10) подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби;

11) неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення;

12) прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин;

13) поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп’яніння;

14) прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу кримінального або адміністративного правопорушення;

15) прийняття державним службовцем рішення, що суперечить закону або висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановах Верховного Суду, щодо якого судом винесено окрему ухвалу.

3. Державний службовець не може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності, якщо минуло шість місяців з дня, коли керівник державної служби дізнався або мав дізнатися про вчинення дисциплінарного проступку, не враховуючи час тимчасової непрацездатності державного службовця чи перебування його у відпустці, або якщо минув один рік після його вчинення або постановлення відповідної окремої ухвали суду.

**Стаття 66.**Види дисциплінарних стягнень та загальні умови їх застосування

1. До державних службовців застосовується один із таких видів дисциплінарного стягнення:

1) зауваження;

2) догана;

3) попередження про неповну службову відповідність;

4) звільнення з посади державної служби.

2. У разі допущення державним службовцем дисциплінарного проступку, передбаченого [пунктом 6](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n708) частини другої статті 65 цього Закону, суб’єкт призначення або керівник державної служби може обмежитися зауваженням.

3. У разі допущення державним службовцем дисциплінарних проступків, передбачених [пунктами 4](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n706), [5](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n707), [12](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n714) та 15 частини другої статті 65 цього Закону, суб’єктом призначення або керівником державної служби такому державному службовцю може бути оголошено догану.

4. У разі допущення державним службовцем дисциплінарних проступків, передбачених [пунктами 2](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n704) та[8](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n710) частини другої статті 65 цього Закону, а також вчинення систематично (повторно протягом року) дисциплінарних проступків, передбачених [пунктами 4](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n706) та[5](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n707)частини другої статті 65 цього Закону, суб’єкт призначення або керівник державної служби може попередити такого державного службовця про неповну службову відповідність.

5. Звільнення з посади державної служби є винятковим видом дисциплінарного стягнення і може бути застосоване лише у разі вчинення дисциплінарних проступків, передбачених [пунктами 1](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n703),[3](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n705), [7](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n709), [9-11](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n711), [13](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n715), [14](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n716) частини другої статті 65 цього Закону, а також вчинення систематично (повторно протягом року) дисциплінарного проступку, передбаченого [пунктом 12](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n714)частини другої статті 65 цього Закону.

7. За кожний дисциплінарний проступок до державного службовця може бути застосовано лише одне дисциплінарне стягнення.

**Стаття 67.**Обставини, що пом’якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність

1. Дисциплінарне стягнення має відповідати характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку та ступеню вини державного службовця. Під час визначення виду дисциплінарного стягнення необхідно враховувати характер дисциплінарного проступку, обставини, за яких він був вчинений, настання тяжких наслідків, добровільне відшкодування заподіяної шкоди, попередню поведінку державного службовця та його ставлення до виконання посадових обов’язків.

2. Обставинами, що пом’якшують відповідальність державного службовця, є:

1) усвідомлення та визнання своєї провини у вчиненні дисциплінарного проступку;

2) попередня бездоганна поведінка та відсутність дисциплінарних стягнень;

3) високі показники виконання службових завдань;

4) вжиття заходів щодо попередження, відвернення або усунення настання тяжких наслідків, які настали або можуть настати в результаті вчинення дисциплінарного проступку, добровільне відшкодування заподіяної шкоди;

5) вчинення проступку під впливом погрози, примусу або через службову чи іншу залежність;

6) вчинення проступку внаслідок неправомірних дій керівника.

3. Під час застосування дисциплінарного стягнення можуть враховуватися також інші, не зазначені у [частині другій](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n757) цієї статті, обставини, що пом’якшують відповідальність державного службовця.

4. Обставинами, що обтяжують відповідальність державного службовця, є:

1) вчинення дисциплінарного проступку у стані алкогольного сп’яніння або у стані, викликаному вживанням наркотичних або токсичних засобів;

2) вчинення дисциплінарного проступку повторно, до зняття в установленому порядку попереднього стягнення;

3) вчинення проступку умисно на ґрунті особистої неприязні до іншого державного службовця, у тому числі керівника, чи помсти за дії чи рішення щодо нього;

4) вчинення проступку умисно з мотивів неповаги до держави і суспільства, прав і свобод людини, окремих соціальних груп;

5) настання тяжких наслідків або заподіяння збитків внаслідок вчинення дисциплінарного проступку.

**Стаття 68.**Суб’єкти, уповноважені порушувати дисциплінарні провадження та застосовувати дисциплінарні стягнення

1. Дисциплінарне провадження порушується шляхом видання відповідного наказу (розпорядження):

міністром - стосовно державного секретаря відповідного міністерства;

суб’єктом призначення - стосовно інших державних службовців.

2. Дисциплінарні стягнення накладаються (застосовуються):

1) на державних службовців, які займають посади державної служби [категорії "А"](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n80):

зауваження - суб’єктом призначення;

інші види дисциплінарних стягнень - суб’єктом призначення з урахуванням пропозиції Комісії;

2) на державних службовців, які займають посади державної служби [категорій "Б"](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n86) і ["В"](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n92):

зауваження - суб’єктом призначення;

інші види дисциплінарних стягнень - суб’єктом призначення за поданням дисциплінарної комісії.

**Стаття 69.**Дисциплінарна комісія з розгляду дисциплінарних справ та її повноваження

1. Для здійснення дисциплінарного провадження з метою визначення ступеня вини, характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку утворюється дисциплінарна комісія з розгляду дисциплінарних справ (далі - дисциплінарна комісія).

2. Дисциплінарною комісією стосовно державних службовців, які займають посади державної служби [категорії "А"](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n80), є Комісія.

Дисциплінарну комісію стосовно державних службовців, які займають посади державної служби[категорії "Б"](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n86) та здійснюють повноваження керівників державної служби в державних органах, а також їх заступників, утворює суб’єкт призначення.

Дисциплінарну комісію стосовно інших державних службовців, які займають посади державної служби [категорій "Б"](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n86) і ["В"](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n92), утворює керівник державної служби у кожному державному органі.

3. Дисциплінарна комісія діє у складі не менше трьох членів.

5. Члени дисциплінарної комісії здійснюють свої повноваження на громадських засадах.

10. Результатом розгляду дисциплінарної справи є пропозиція Комісії або подання дисциплінарної комісії, які мають рекомендаційний характер для суб’єкта призначення.

11. Суб’єкт призначення протягом 10 календарних днів зобов’язаний прийняти рішення на підставі пропозиції Комісії або подання дисциплінарної комісії або надати вмотивовану відмову протягом цього строку.

**Стаття 71.**Порядок здійснення дисциплінарного провадження

1. [Порядок](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-2019-%D0%BF#n8) здійснення дисциплінарного провадження затверджується Кабінетом Міністрів України. Порядок здійснення дисциплінарного провадження визначає, зокрема:

1) повноваження та порядок роботи дисциплінарної комісії;

2) порядок формування дисциплінарної комісії;

3) порядок здійснення дисциплінарного провадження у разі неможливості утворення або функціонування дисциплінарної комісії у державному органі.

**Стаття 72.**Відсторонення державного службовця від виконання посадових обов’язків

1. Державний службовець може бути відсторонений від виконання посадових обов’язків у разі виявлення порушень, встановлених [пунктами 1](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n703), [7-10](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n709)та [14](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n716) частини другої статті 65 цього Закону, за які до нього може бути застосовано дисциплінарне стягнення.

2. Рішення про відсторонення державного службовця від виконання посадових обов’язків приймається відповідно керівником державної служби або суб’єктом призначення одночасно з прийняттям рішення про порушення дисциплінарного провадження або під час його здійснення у разі:

наявності обставин, що дають підстави вважати, що такий державний службовець може знищити чи підробити речі і документи, які мають суттєве значення для дисциплінарного провадження;

впливу на працівників державного органу та інших осіб, зокрема, здійснення протиправного тиску на підлеглих, погрози звільненням з роботи;

перешкоджання в інший спосіб об’єктивному вивченню обставин вчинення дисциплінарного проступку.

3. Тривалість відсторонення державного службовця від виконання посадових обов’язків не може перевищувати часу дисциплінарного провадження.

4. У разі закриття дисциплінарного провадження без притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності йому оплачується у розмірі середньої заробітної плати час відсторонення від виконання посадових обов’язків в установленому порядку.

5. Під час відсторонення від виконання посадових обов’язків державний службовець зобов’язаний перебувати на робочому місці відповідно до правил внутрішнього службового розпорядку та сприяти здійсненню дисциплінарного провадження.

6. Відсторонення державного службовця від виконання посадових обов’язків у разі вчинення ним корупційного правопорушення здійснюється відповідно до [Закону України](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18) "Про запобігання корупції".

**Стаття 73.**Дисциплінарна справа

1. З метою збору інформації про обставини, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження, для визначення дисциплінарною комісією ступеня вини, характеру і тяжкості цього дисциплінарного проступку Комісією, дисциплінарною комісією формується дисциплінарна справа.

2. Дисциплінарна справа повинна містити:

1) дату і місце її формування;

2) підстави для відкриття дисциплінарного провадження;

3) характеристику державного службовця, складену його безпосереднім керівником, та інші відомості, що характеризують державного службовця;

4) відомості щодо наявності чи відсутності дисциплінарних стягнень;

6) пояснення державного службовця щодо обставин, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження та/або акт про відмову від надання таких пояснень;

7) пояснення безпосереднього керівника державного службовця з приводу обставин, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження;

8) пояснення інших осіб, яким відомі обставини, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження (за наявності);

9) належним чином завірені копії документів і матеріалів, що підтверджують та/або спростовують факт вчинення дисциплінарного проступку;

12) пропозиції Комісії або подання дисциплінарної комісії у державному органі з висновком про наявність чи відсутність у діях державного службовця дисциплінарного проступку та підстав для його притягнення до дисциплінарної відповідальності;

13) опис матеріалів, які містяться в дисциплінарній справі.

4. [Порядок обліку та роботи з дисциплінарними справами](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0456-16#n12) встановлюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

**Стаття 74.**Гарантії прав державних службовців під час застосування дисциплінарного стягнення

1. Дисциплінарне стягнення має відповідати ступеню тяжкості вчиненого проступку та вини державного службовця. Під час визначення виду стягнення необхідно враховувати характер проступку, обставини, за яких він був вчинений, обставини, що пом’якшують чи обтяжують відповідальність, результати оцінювання службової діяльності державного службовця, наявність заохочень, стягнень та його ставлення до служби.

2. Дисциплінарне стягнення може бути накладено тільки у разі встановлення факту вчинення дисциплінарного проступку та вини державного службовця. Вчинення державним службовцем діянь у стані крайньої потреби або необхідної оборони виключають можливість застосування дисциплінарного стягнення.

3. За кожне порушення службової дисципліни накладається лише одне дисциплінарне стягнення.

4. Дисциплінарне стягнення не може бути застосовано під час відсутності державного службовця на службі у зв’язку з тимчасовою непрацездатністю, під час перебування його у відпустці або у відрядженні.

5. Дисциплінарне стягнення до державного службовця застосовується не пізніше шести місяців з дня виявлення дисциплінарного проступку, без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування у відпустці, а також не застосовується, якщо минув один рік після його вчинення.

6. Державний службовець має право на ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи та на оскарження застосованого до нього дисциплінарного стягнення у визначеному цим Законом порядку.

7. Державний службовець може користуватися правовою допомогою адвоката або іншого уповноваженого ним представника.

**Стаття 75.**Пояснення державного службовця

1. Перед накладенням дисциплінарного стягнення суб’єкт призначення повинен отримати від державного службовця, який притягається до дисциплінарної відповідальності, письмове пояснення.

2. Пояснення державного службовця має відображати час, місце, обставини та причини вчинення ним дисциплінарного проступку, його усвідомлення чи заперечення провини, а також інші питання, які мають значення у справі.

3. Відмова надати пояснення оформляється відповідним актом і підтверджується двома державними службовцями. Відмова надати пояснення не перешкоджає здійсненню дисциплінарного провадження та накладенню на державного службовця дисциплінарного стягнення.

**Стаття 76.**Право на ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи

1. Державний службовець має право на ознайомлення з усіма матеріалами дисциплінарної справи перед прийняттям рішення про накладення на нього дисциплінарного стягнення.

2. За результатами ознайомлення державний службовець має право вносити зауваження до висновку, клопотання про вжиття додаткових заходів для встановлення обставин, які мають значення для справи, надавати додаткові пояснення та додаткові документи і матеріали, що стосуються зазначених обставин, які долучаються до справи.

**Стаття 77.**Рішення про накладення дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження

1. Рішення про накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження приймає суб’єкт призначення протягом 10 календарних днів з дня отримання пропозицій Комісії, подання дисциплінарної комісії у державному органі. Рішення оформляється відповідним актом суб’єкта призначення.

2. У рішенні, яке оформляється наказом (розпорядженням), зазначаються найменування державного органу, дата його прийняття, відомості про державного службовця, стислий виклад обставин справи, вид дисциплінарного проступку і його юридична кваліфікація, вид застосованого дисциплінарного стягнення.

3. Якщо під час розгляду дисциплінарної справи у діях державного службовця не виявлено дисциплінарного проступку, суб’єкт призначення приймає рішення про закриття дисциплінарного провадження стосовно державного службовця, яке оформляється наказом (розпорядженням).

4. У разі виявлення за результатами розгляду ознак кримінального чи адміністративного правопорушення суб’єкт призначення зобов’язаний протягом трьох календарних днів передати відповідну заяву та копію матеріалів справи до відповідного правоохоронного органу.

5. Пропозиція Комісії, подання дисциплінарної комісії є обов’язковими для розгляду суб’єктами призначення та враховуються ними під час вирішення питань щодо застосування дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження.

6. Державному службовцю видається під розписку належним чином завірена копія наказу (розпорядження) про накладення на нього дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження не пізніше наступного робочого дня після прийняття відповідного рішення.

7. У разі відмови державного службовця від одержання копії наказу (розпорядження) про накладення на нього дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження такий документ не пізніш як у триденний строк з дня прийняття рішення надсилається державному службовцеві за місцем його проживання рекомендованим листом з повідомленням про вручення.

**Стаття 78.**Оскарження рішення про накладення дисциплінарного стягнення

1. Рішення про накладення дисциплінарного стягнення може бути оскаржено державними службовцями до суду.

2. Скарга подається протягом 10 календарних днів після одержання державним службовцем копії наказу (розпорядження) про накладення дисциплінарного стягнення.

**Стаття 79.**Зняття дисциплінарного стягнення

1. Якщо протягом року після накладення дисциплінарного стягнення до державного службовця не буде застосоване нове дисциплінарне стягнення, він вважається таким, що не мав дисциплінарного стягнення.

2. Якщо державний службовець не вчинив нового порушення цього Закону, інших нормативно-правових актів у сфері державної служби і виявив себе сумлінним службовцем, дисциплінарне стягнення стосовно нього може бути знято до закінчення року, протягом якого воно було накладено, але не раніше ніж через шість місяців з дня накладення дисциплінарного стягнення. Право на дострокове зняття дисциплінарного стягнення належить суб’єкту призначення, що його застосував.

3. Протягом строку дії дисциплінарного стягнення (крім зауваження) заходи заохочення до державного службовця не застосовуються.

**Глава 3. Матеріальна відповідальність державних службовців**

**Стаття 80.**Основи матеріальної відповідальності державних службовців

1. Матеріальна та моральна шкода, заподіяна фізичним та юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок держави.

2. Держава в особі суб’єкта призначення має право зворотної вимоги (регресу) у розмірі та порядку, визначених законом, до:

1) державного службовця, який заподіяв шкоду;

2) посадової особи (осіб), винної (винних) у незаконному звільненні, відстороненні або переведенні державного службовця чи іншого працівника на іншу посаду, щодо відшкодування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної державному органу у зв’язку з оплатою часу вимушеного прогулу або часу виконання нижчеоплачуваної роботи.

3. У разі застосування зворотної вимоги (регресу) державний службовець несе матеріальну відповідальність тільки за шкоду, умисно заподіяну його протиправними діями або бездіяльністю.

**Стаття 81.**Обов’язок відшкодування шкоди

1. Державний службовець зобов’язаний відшкодувати державі шкоду, заподіяну внаслідок неналежного виконання ним посадових обов’язків.

2. Шкодою, заподіяною державним службовцем державі, є також виплачене державою відшкодування шкоди, заподіяної державним службовцем третій особі внаслідок неналежного виконання ним посадових обов’язків.

3. У разі спільного заподіяння шкоди кількома державними службовцями кожен із них несе відповідальність у розмірі, пропорційному ступеню вини.

4. Під час визначення розміру відшкодування враховуються майнове становище державного службовця, співвідношення розміру заподіяної шкоди до його заробітної плати, ризик виникнення шкоди, досвід державної служби, надані державному службовцю накази (розпорядження), а також інші обставини, у зв’язку з якими повне відшкодування державним службовцем шкоди буде необґрунтованим.

**Стаття 82.**Порядок відшкодування шкоди

1. Для відшкодування шкоди керівник державної служби вносить державному службовцю письмову пропозицію, в якій зазначаються розмір, порядок і строки відшкодування шкоди, а також обставини, що стали підставою для відшкодування. Державний службовець повинен дати відповідь на пропозицію про добровільне відшкодування шкоди у письмовій формі.

2. Пропозиція може бути внесена протягом трьох місяців з дня, коли керівник державної служби дізнався чи мав дізнатися про обставини, що є підставою для пред’явлення вимоги, але не пізніше ніж через три роки з дня заподіяння шкоди.

3. Державний службовець повинен дати відповідь на пропозицію про відшкодування шкоди в письмовій формі протягом двох тижнів з дня отримання пропозиції.

4. У разі ненадання державним службовцем відповіді на пропозицію про добровільне відшкодування шкоди, відмови від відшкодування шкоди чи невідшкодування шкоди до зазначеного у пропозиції строку керівник державної служби може звернутися з позовом про таке відшкодування до суду.

**Додаток Б**

**(Витяг з Бюджетного кодексу України)**

**Глава 18. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ТА ЗАХОДИ ВПЛИВУ ЗА ВЧИНЕНІ ПОРУШЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

**Стаття 116.** Порушення бюджетного законодавства

1. Порушенням бюджетного законодавства визнається порушення учасником бюджетного процесу встановлених цим Кодексом чи іншим бюджетним законодавством норм щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання, а саме:

1) включення недостовірних даних до бюджетних запитів;

2) порушення встановлених термінів подання бюджетних запитів або їх неподання;

3) визначення недостовірних обсягів бюджетних коштів при плануванні бюджетних показників;

4) планування надходжень або витрат державного бюджету (місцевого бюджету), не віднесених до таких цим Кодексом чи законом про Державний бюджет України;

5) порушення встановленого порядку або термінів подання проекту закону про Державний бюджет України (проекту рішення про місцевий бюджет) на розгляд Верховної Ради України (Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевої ради);

6) порушення встановленого порядку або термінів розгляду проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);

7) прийняття рішення про місцевий бюджет з порушенням вимог цього Кодексу чи закону про Державний бюджет України (в тому числі щодо складання бюджету в частині міжбюджетних трансфертів);

8) порушення вимог цього Кодексу щодо затвердження державного бюджету (місцевого бюджету) з дефіцитом або профіцитом;

9) включення до складу спеціального фонду бюджету надходжень з джерел, не віднесених до таких цим Кодексом чи законом про Державний бюджет України;

10) зарахування надходжень бюджету на будь-які рахунки, крім єдиного казначейського рахунка (з урахуванням особливостей, визначених [частиною дев’ятою](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17?find=1&text=116#n288) статті 13 цього Кодексу), а також акумулювання їх на рахунках органів, що контролюють справляння надходжень бюджету;

11) зарахування доходів бюджету до іншого, ніж визначено цим Кодексом чи законом про Державний бюджет України, бюджету, в тому числі внаслідок здійснення поділу податків і зборів та інших доходів між бюджетами з порушенням визначених розмірів;

12) здійснення державних (місцевих) запозичень, надання державних (місцевих) гарантій з порушенням вимог цього Кодексу;

13) прийняття рішень, що призвели до перевищення граничних обсягів державного (місцевого) боргу чи граничних обсягів надання державних (місцевих) гарантій;

14) розміщення тимчасово вільних коштів бюджету з порушенням вимог цього Кодексу;

15) створення позабюджетних фондів, порушення вимог цього Кодексу щодо відкриття позабюджетних рахунків для розміщення бюджетних коштів;

16) порушення порядку або термінів подання, розгляду і затвердження кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету, затвердження у кошторисах показників, не підтверджених розрахунками та економічними обґрунтуваннями;

16**-1**) порушення вимог цього Кодексу щодо розроблення і забезпечення головними розпорядниками бюджетних коштів затвердження порядків використання бюджетних коштів;

17) порушення порядку або термінів подання і затвердження паспортів бюджетних програм;

18) порушення встановлених термінів доведення документів про обсяги бюджетних асигнувань до розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня або одержувачів бюджетних коштів;

19) порушення порядку та термінів відкриття (закриття) рахунків в органах Казначейства України;

20) взяття зобов'язань без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, встановлених цим Кодексом чи законом про Державний бюджет України;

21) порушення порядку реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань, включаючи необґрунтовану відмову в реєстрації або несвоєчасну реєстрацію бюджетних зобов'язань;

22) порушення вимог цього Кодексу при здійсненні попередньої оплати за товари, роботи та послуги за рахунок бюджетних коштів, а також порушення порядку і термінів здійснення такої оплати;

23) здійснення платежів за рахунок бюджетних коштів без реєстрації бюджетних зобов'язань, за відсутності підтвердних документів чи при включенні до платіжних документів недостовірної інформації, а також безпідставна відмова у проведенні платежу органами Казначейства України;

24) нецільове використання бюджетних коштів;

25) порушення вимог цього Кодексу при здійсненні витрат державного бюджету (місцевого бюджету) у разі несвоєчасного набрання чинності законом про Державний бюджет України (несвоєчасного прийняття рішення про місцевий бюджет);

26) надання кредитів з бюджету чи повернення кредитів до бюджету з порушенням вимог цього Кодексу та/або встановлених умов кредитування бюджету;

27) здійснення бюджетними установами запозичень у будь-якій формі або надання бюджетними установами юридичним чи фізичним особам кредитів з бюджету всупереч цьому Кодексу;

28) здійснення видатків, кредитування місцевого бюджету, які відповідно до цього Кодексу мають проводитися з іншого бюджету;

29) здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням всупереч цьому Кодексу чи закону про Державний бюджет України;

30) порушення вимог цього Кодексу щодо виділення коштів з резервного фонду бюджету;

31) порушення встановлених вимог щодо застосування бюджетної класифікації;

32) включення недостовірних даних до звітів про виконання державного бюджету (місцевого бюджету), річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет), а також порушення порядку та термінів подання таких звітів;

33) порушення встановлених вимог щодо ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання бюджетів;

34) порушення встановлених порядку або термінів подання фінансової і бюджетної звітності бюджетних установ, а також подання такої звітності у неповному обсязі;

35) невідповідність даних, наведених у фінансовій і бюджетній звітності бюджетних установ, даним бухгалтерського обліку;

36) включення недостовірних даних до звітів про виконання паспортів бюджетних програм, а також порушення порядку та термінів подання таких звітів;

37) видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону;

38) здійснення видатків на утримання бюджетної установи одночасно з різних бюджетів всупереч цьому Кодексу чи закону про Державний бюджет України;

39) порушення вимог [статті 28](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17?find=1&text=116#n549) цього Кодексу щодо оприлюднення та доступності інформації про бюджет;

40) інші випадки порушення бюджетного законодавства учасником бюджетного процесу.

**Стаття 117.** Заходи впливу за порушення бюджетного законодавства

1. За порушення бюджетного законодавства до учасників бюджетного процесу можуть застосовуватися такі заходи впливу:

1) попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства - застосовується в усіх випадках виявлення порушень бюджетного законодавства. Виявлені порушення бюджетного законодавства мають бути усунені в строк до 30 календарних днів;

2) зупинення операцій з бюджетними коштами - застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначені [пунктами 1-3](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17?find=1&text=116#n1737), [10](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17?find=1&text=116#n1746), [11](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17?find=1&text=116#n1747), [14-29](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17?find=1&text=116#n1750), [32-36](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17?find=1&text=116#n1768), [38](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17?find=1&text=116#n1774) і [40 частини першої статті](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17?find=1&text=116#n1776)[116](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17?find=1&text=116" \l "w1_9)цього Кодексу, у [порядку](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/21-2011-%D0%BF), встановленому [статтею 120](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17?find=1&text=116#n1803) цього Кодексу;

3) призупинення бюджетних асигнувань - застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначені [пунктами 20](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17?find=1&text=116#n1756), [22-29](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17?find=1&text=116#n1758), [38](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17?find=1&text=116#n1774) і [40 частини першої статті](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17?find=1&text=116#n1776)[116](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17?find=1&text=116" \l "w1_10) цього Кодексу.

Призупинення бюджетних асигнувань передбачає припинення повноважень на взяття бюджетного зобов'язання на відповідну суму на строк від одного до трьох місяців у межах поточного бюджетного періоду шляхом внесення змін до розпису бюджету (кошторису) у [порядку](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0467-02), встановленому Міністерством фінансів України;

4) зменшення бюджетних асигнувань - застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначені [пунктом 24](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17?find=1&text=116#n1760) (стосовно розпорядників бюджетних коштів), [пунктом 29](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17?find=1&text=116#n1765)та [пунктом 38 частини першої статті](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17?find=1&text=116#n1774)[116](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17?find=1&text=116" \l "w1_11) цього Кодексу.

Зменшення бюджетних асигнувань передбачає позбавлення повноважень на взяття бюджетного зобов'язання на відповідну суму на строк до завершення поточного бюджетного періоду шляхом внесення змін до розпису бюджету (кошторису) та у разі необхідності з подальшим внесенням змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет) у [порядку](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/255-2011-%D0%BF), встановленому Кабінетом Міністрів України;

5) повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету - застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначене пунктом 24 (щодо субвенцій та коштів, наданих одержувачам бюджетних коштів) [частини першої статті](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17?find=1&text=116#n1736)[116](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17?find=1&text=116" \l "w1_12) цього Кодексу, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

6) зупинення дії рішення про місцевий бюджет - застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначене [пунктом 7 частини першої статті](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17?find=1&text=116#n1743)[116](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17?find=1&text=116" \l "w1_13) цього Кодексу, у порядку, встановленому [статтею 122](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17?find=1&text=116#n1809) цього Кодексу;

7) безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів - застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначене [пунктом 28 частини першої статті](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17?find=1&text=116#n1764)[116](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17?find=1&text=116" \l "w1_14) цього Кодексу.

Безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів передбачає стягнення органами Казначейства України коштів з місцевих бюджетів до державного бюджету, в тому числі і за рахунок зменшення обсягу трансфертів (базової дотації) місцевим бюджетам на відповідну суму, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

8) інші заходи впливу, які можуть бути визначені законом про Державний бюджет України, - застосовуються за порушення бюджетного законодавства згідно із таким законом.

**Стаття 118.** Застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства

1. Попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства може застосовуватися учасниками бюджетного процесу, уповноваженими цим Кодексом на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

2. Рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, визначених [пунктами 2-5](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17?find=1&text=116#n1780) та [7 частини першої статті 117](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17?find=1&text=116#n1787) цього Кодексу, приймається Міністерством фінансів України, органами Казначейства України, органами державного фінансового контролю, місцевими фінансовими органами, головними розпорядниками бюджетних коштів у межах встановлених їм повноважень на підставі протоколу про порушення бюджетного законодавства або акта ревізії та доданих до них матеріалів. Рішення набирає чинності з дня його підписання.

[Форма та](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1201-10" \t "_blank)[порядок складання протоколу про порушення бюджетного законодавства](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1201-10)встановлюються Міністерством фінансів України.

3. Не допускається застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, визначених [статтею 117](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17?find=1&text=116#n1777) цього Кодексу, за раніше виявлені і усунені порушення бюджетного законодавства.

4. Інформація про результати здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства оприлюднюється органами, уповноваженими на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, якщо інше не передбачено законом.

**Стаття 119.** Нецільове використання бюджетних коштів

1. Нецільовим використанням бюджетних коштів є їх витрачання на цілі, що не відповідають:

бюджетним призначенням, встановленим законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет);

напрямам використання бюджетних коштів, визначеним у паспорті бюджетної програми або в порядку використання бюджетних коштів (включаючи порядок та умови надання субвенцій);

бюджетним асигнуванням (розпису бюджету, кошторису, плану використання бюджетних коштів).

**Стаття 120.** Зупинення операцій з бюджетними коштами

1. Зупинення операцій з бюджетними коштами полягає у зупиненні будь-яких операцій із здійснення платежів з рахунку порушника бюджетного законодавства. Механізм [зупинення операцій з бюджетними коштами](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/21-2011-%D0%BF) визначається Кабінетом Міністрів України.

2. Зупинення операцій з бюджетними коштами можливе на строк до 30 днів у межах поточного бюджетного періоду, якщо інше не передбачено законом.

**Стаття 121.** Відповідальність за порушення бюджетного законодавства

1. Посадові особи, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з законом.

2. Порушення бюджетного законодавства, вчинене розпорядником чи одержувачем бюджетних коштів, може бути підставою для притягнення до відповідальності згідно з законами України його керівника чи інших відповідальних посадових осіб, залежно від характеру вчинених ними діянь.

**Стаття 122.** Контроль за дотриманням бюджетного законодавства в частині міжбюджетних трансфертів

1. У разі порушення вимог цього Кодексу та закону про Державний бюджет України щодо складання відповідного бюджету в частині міжбюджетних трансфертів Кабінету Міністрів України надається право протягом місяця з дня набрання чинності рішенням про бюджет Автономної Республіки Крим, обласний бюджет, бюджети міст Києва та Севастополя звернутися до суду з одночасним клопотанням про невідкладне зупинення дії рішення про відповідний місцевий бюджет до закінчення судового розгляду справи. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації до запровадження інституту представника Президента України наступного дня після підписання Головою Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи відповідної місцевої ради рішення про місцевий бюджет або внесення до нього змін надсилають його Міністерству фінансів України.

2. У разі порушення вимог щодо складання бюджету згідно із цим Кодексом та законом про Державний бюджет України в частині міжбюджетних трансфертів Голові Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голові обласної, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій надається право протягом місяця з дня набрання чинності рішенням про районний бюджет, бюджет місцевого самоврядування звернутися до суду з одночасним клопотанням про невідкладне зупинення дії рішення про відповідний місцевий бюджет до закінчення судового розгляду справи. Районні державні адміністрації до запровадження інституту представника Президента України, виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах Києві та Севастополі рад наступного дня після підписання керівником відповідної місцевої ради рішення про місцевий бюджет або внесення до нього змін надсилають його Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям.

4. У разі зупинення рішення про місцевий бюджет витрати місцевого бюджету здійснюються у порядку, визначеному [статтею 79](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17?find=1&text=116#n1284) цього Кодексу.

**Стаття 123.** Відповідальність органів Казначейства України

1. Органи Казначейства України несуть відповідальність за:

1) невиконання вимог щодо ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання бюджетів;

2) несвоєчасність подання звітності про виконання бюджетів;

3) здійснення витрат з перевищенням показників, затверджених розписом бюджету;

4) порушення в процесі контролю за бюджетними повноваженнями при зарахуванні надходжень бюджету та здійсненні платежів за бюджетними зобов'язаннями розпорядників бюджетних коштів відповідно до бюджетних асигнувань;

5) недотримання порядку казначейського обслуговування державного і місцевих бюджетів.

2. Керівники органів Казначейства України несуть персональну відповідальність у разі вчинення ними порушення бюджетного законодавства та невиконання вимог щодо казначейського обслуговування державного і місцевих бюджетів, встановлених цим Кодексом.

**Стаття 124.** Оскарження рішення про застосування заходу впливу за порушення бюджетного законодавства

1. Рішення про застосування заходу впливу за порушення бюджетного законодавства може бути оскаржено у порядку, встановленому законом. Рішення може бути оскаржено в органі, що його виніс, або в суді протягом 10 днів з дня його винесення, якщо інше не передбачено законом.

2. Оскарження рішення про застосування заходу впливу за порушення бюджетного законодавства не зупиняє виконання зазначеного рішення.

3. У разі визнання судом рішення про застосування заходу впливу за порушення бюджетного законодавства повністю чи частково незаконним особі, щодо якої воно було винесено, поновлюються обмежені таким рішенням права.

4. Рішення суду може бути оскаржено у порядку, встановленому законом.

**Додаток В**

**(Витяг із Кримінального кодексу України)**

Стаття 210. Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням

1. Нецільове використання бюджетних коштів службовою особою, а так само здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням всупереч [Бюджетному кодексу України](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17) чи закону про Державний бюджет України на відповідний рік, якщо предметом таких дій були бюджетні кошти у великих розмірах, - караються штрафом від однієї тисячі до чотирьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на строк до двох років, або обмеженням волі на строк до трьох років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років або без такого.

2. Ті самі діяння, предметом яких були бюджетні кошти в особливо великих розмірах або вчинені повторно, або за попередньою змовою групою осіб, - караються обмеженням волі на строк від двох до п'яти років або позбавленням волі на строк від двох до шести років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

Примітка. 1. До бюджетних коштів належать кошти, що включаються до державного бюджету і місцевих бюджетів незалежно від джерела їх формування.

2. Великим розміром бюджетних коштів відповідно до [статей 210](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#n1432), [211](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#n1441) цього Кодексу вважається сума, що в тисячу і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

3. Особливо великим розміром бюджетних коштів відповідно до статей 210, 211 цього Кодексу вважається сума, що в три тисячі і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

Стаття 211. Видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону

1. Видання службовою особою нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону, якщо предметом таких дій були бюджетні кошти у великих розмірах, - карається штрафом від однієї тисячі до чотирьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на строк до двох років, або обмеженням волі на строк до п'яти років, або позбавленням волі на строк до чотирьох років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

2. Ті самі дії, предметом яких були бюджетні кошти в особливо великих розмірах або вчинені повторно, - караються позбавленням волі на строк від двох до шести років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років.