

**Деніс О. В.,**  
аспірант кафедри правового забезпечення господарської діяльності  
Харківського національного університету внутрішніх справ

## ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

### SPECIFICS OF LEGAL REGULATION OF THE BUDGET PROCESS IN UKRAINE

Досліджується бюджетний процес як фінансово-правовий інститут, що характеризується особливостями реалізації бюджетних повноважень його учасників у діяльності з приводу складання бюджетів, їх розгляду та затвердження нормативних актів, виконання, підготовки та затвердження рішення про виконання. Доведено, що пов'язаність матеріальних і процесуальних бюджетних правовідносин зумовлює специфіку реалізації бюджетних повноважень і сутність поняття «бюджетний процес».

**Ключові слова:** бюджетний процес, бюджетні повноваження, матеріальні бюджетні правовідносини, процесуальні бюджетні правовідносини, бюджет, стадії бюджету.

Рассматривается бюджетный процесс как финансово-правовой институт, который характеризуется особенностями реализации бюджетных полномочий его участников по поводу составления бюджетов, их рассмотрения и утверждения нормативных актов, исполнения, подготовки и утверждения решения о выполнении. Доказано, что общность материальных и процессуальных бюджетных правоотношений обуславливает специфику реализации бюджетных полномочий и сущность понятия «бюджетный процесс».

**Ключевые слова:** бюджетный процесс, бюджетные полномочия, материальные бюджетные правоотношения, процессуальные бюджетные правоотношения, бюджет, стадии бюджета.

The budget process, as a financial and legal institute, is characterized, which is characterized by peculiarities of implementation of budget powers of its participants concerning the drafting of budgets, their consideration and approval of normative acts, the execution, preparation and approval of a decision on implementation. It is proved that the commonality of material and procedural budgetary legal relations determines the specifics of the implementation of budget powers and the essence of the concept of «budget process».

**Key words:** budget process, budgetary powers, material budget legal relations, procedural budgetary legal relations, budget, budget stages.

У сучасних умовах економічного розвитку України правові питання формування, розподілу та використання бюджетних коштів набувають вкрай актуального значення, оскільки визначають стан фінансового забезпечення учасників бюджетного процесу, всіх громадян та країни в цілому. Бюджетний процес, як комплексна та цілеспрямована система економіко-правових дій уповноважених суб'єктів, що реалізуються у встановленому законом порядку, можливо розглядати з різних позицій, а саме як економічну діяльність, діяльність із державного управління або правовий інститут. У фінансовому праві, як визначала відомий фахівець Л.К. Воронова, держава за допомогою правових норм ретельно регулює відносини, що виникають під час формування і виконання всіх видів бюджетів, контролю за виконанням бюджетів і звітування про їх виконання [1, с. 142]. Згідно із цією позицією бюджетний процес як засіб реалізації матеріальних бюджетних прав, які надані учасникам бюджетного процесу законодавством, є особливим правовим інститутом фінансового права. Правові особливості бюджетного процесу пов'язані об'єктом правового регулювання, тобто бюджетом, і суб'єктивним складом, що і характеризують матеріальні і процесуальні бюджетно-правові норми як норми, що складають бюджетне право, як підгалузь фінансового права. Слушним є зауваження науковців, що на відміну від бюджетного права, в цивільних матеріальних і цивільних процесуальних відносинах

існують самостійно різні суб'єкти, а в бюджетних – це одні і ті ж суб'єкти [2, с. 126]. Особливості бюджетного процесу як правового інституту в системі фінансового права зумовлюють характерні відзнаки бюджетно-процесуальних відносин. Із цих позицій потребує визначення бюджетний процес як процесуальний інститут бюджетного права, що визначається особливостями правового регулювання в сучасних умовах розвитку фінансових правовідносин в Україні.

В юридичній літературі щодо сутності й змісту бюджетного процесу існує багато думок. Традиційним є визначення бюджетного процесу як сукупності дій уповноважених органів держави та місцевого самоврядування щодо складання, розгляду, затвердження й виконання бюджетів, а також складання, розгляду й затвердження звітів про їхнє виконання, здійснюваної на підставі норм бюджетного права [3, с. 154]. Із цього визначення можливо зробити висновок про широке розуміння бюджетного процесу як заснованої на владних повноваженнях діяльності відповідних органів, підпорядкованої чинним процедурам, що встановлені законом у сфері бюджетних відносин.

Відповідно до Бюджетного кодексу України (далі – БКУ) бюджетний процес – регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю

за дотриманням бюджетного законодавства. Бюджетний процес має чотири стадії, а саме: 1) складання проектів бюджетів; 2) розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); 3) виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); 4) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього. На всіх стадіях бюджетного процесу здійснюється контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами відповідно до законодавства [4].

Під стадіями бюджетного процесу розуміють низку заходів, що охоплюють планування, розрахунки, аналіз, оцінку, тобто різні дії з бюджетними коштами. На стадіях бюджетного процесу цілеспрямовано реалізують повноваження всі учасники бюджетних правовідносин, які повинні гарантувати чітке дотримання бюджетної дисципліни. Стадії бюджетного процесу здійснюються як окремі, послідовні етапи бюджетної діяльності. Період із початку складання проектів бюджетів до затвердження звітів про їх виконання складає повний цикл бюджетного процесу. В Україні цей цикл триває понад два роки і, на нашу думку, не має завершеного змісту, оскільки процедура розгляду та затвердження рішення про виконання бюджетів у чинному законодавстві не визначена.

У науковій літературі бюджетний процес розглядають як сукупність дій уповноважених на основі норм бюджетного права органів державної влади та місцевого самоврядування зі складання, розгляду, затвердження і виконання бюджету, а також зі складання, розгляду і затвердження звіту про його виконання [5]. Як зазначає Воронова Л.К., такий зміст поняття бюджетного процесу підкріплюється теоретичними розробками юристів, які спеціалізуються у сфері бюджетних відносин. Зокрема, І.В. Розпутенко вважає, що формування, затвердження та виконання бюджету становлять поняття бюджетного процесу, в якому закладається стратегія економічної і соціальної політики, інструмент стабілізації економіки, засіб контролю державних видатків [6]. Учені не раз висловлювалися про те, що будь-яка матеріальна галузь права вимагає процедурних форм реалізації її норм, і всі норми, які регулюють організаційну діяльність державних органів, мають процесуальний характер. Особливо це стосується діяльності в галузі застосування бюджетно-правових норм, адже з бюджетом пов'язані всі державні органи, підприємства, організації, установи, які безпосередньо чи опосередковано беруть участь у формуванні бюджету.

Враховуючи законодавче визначення бюджетного процесу та теоретичні розробки, можливо прийти до висновку, що не досить плідним є розкриття його сутності, оскільки не досліджується процесуальний характер норм бюджетного права та не передбачено стадії підготовки та затвердження рішення про виконання бюджетів, які забезпечують зворотний зв'язок

бюджетної діяльності та реалізацію принципів гласності, прозорості, ефективності використання запланованих фінансових ресурсів. Отже, можна зробити висновок, що сутність бюджетного процесу складна та багатогранна і потребує законодавчого регулювання, оскільки має суттєвий вплив на законність та ефективність обігу бюджетних коштів як складових частин обігу публічних фінансових ресурсів.

Мета статті – на підставі законом встановлених вимог щодо бюджетної діяльності і сучасних теоретичних розробок сутності бюджетного процесу сформулювати авторське поняття бюджетного процесу та окреслити його особливості як фінансово-правового інституту.

Відповідно до наведених визначень широке розуміння бюджетного процесу полягає в тому, що вся бюджетна діяльність базується на владних повноваженнях учасників бюджетного процесу і має бути підпорядкована суворим процедурним формам, що забезпечують законність, доцільність та обґрунтованість цієї діяльності. Постають питання про склад учасників бюджетного процесу та їх бюджетні повноваження.

Учасниками бюджетного процесу, відповідно до БКУ, є органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами та обов'язками з управління бюджетними коштами). Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів, Міністерство фінансів, Національний банк України, місцеві ради, розпорядники й одержувачі бюджетних коштів, органи державного фінансового контролю – кожен із цих учасників бюджетного процесу наділений відповідними бюджетними правами та обов'язками, що реалізуються на відповідних стадіях бюджетного процесу. Сукупність прав і обов'язків, які встановлюються нормативно-правовими актами, становить окремий інститут бюджетних прав (повноважень). Бюджетні повноваження визначаються Конституцією України, чинним бюджетним законодавством, а також Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», іншими законами, рішеннями місцевих рад та локальними нормативними актами. Законодавче визначення поняття «бюджетні повноваження» відсутнє, в БКУ надається дефініція «бюджетні призначення» як повноваження, що надаються законом, головним розпорядникам бюджетних коштів. Інститут бюджетних повноважень розвивається в залежності від складу та призначень бюджетних правовідносин

У фінансово-правовій літературі за рівнем правового регулювання правовідносини поділяють на матеріальні та процесуальні. Відповідно, бюджетні правовідносини поділяються на:

1) матеріальні бюджетно-правові відносини, що складаються з приводу змісту бюджету, структури бюджетної системи, визначення доходів та видатків бюджетів цієї системи;

2) процесуальні бюджетні відносини, що виникають під час складання, розгляду, затвердження бюджету, проведення контролю, складання, розгляду і затвердження звіту про виконання бюджету [7, с. 195].

Бюджетні повноваження, що реалізуються на різних стадіях бюджетного процесу, охоплюють різні за змістом бюджетні правовідносини і знаходяться під впливом економічного стану країни, оскільки обсяг бюджетних повноважень залежить від бюджетних призначень, що мають кількісне, часове та цільове обмеження у межах бюджетних асигнувань. Наприклад, відповідно до закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» встановлено фінансування Антикорупційної прокуратури на рівні 74 млн. гривень і Національного антикорупційного бюро на рівні 486 млн. гривень, що гарантує їх діяльність у 2016 році. Видатки, що не пов'язані безпосередньо з навчанням, перекладаються на місцеві бюджети [8]. У проекті закону України «Про державний бюджет на 2018 рік» доходи бюджету заплановані на рівні 913,6 млрд. гривень. При цьому 165,3 млрд. гривень – майже на 30 млрд. гривень більше, ніж у 2017 році – передбачено виділити на оборону та безпеку [9]. Ці приклади свідчать про матеріальну природу норм бюджетного права і залежність бюджетних повноважень від економічного та політичного стану країни. Під час розгляду особливостей правового регулювання бюджетного процесу потрібно враховувати, що склад бюджетних повноважень, які реалізуються в межах процесуальних бюджетних правовідносин, має стабільний та незалежний від часу характер.

Серед основних бюджетних повноважень учасників бюджетного процесу, що реалізуються під впливом норм процесуального бюджетного права, відповідно до БКУ, потрібно виділити такі:

1) Президент України: підписує закон України про державний бюджет і закони про внесення змін і доповнень до закону про державний бюджет, інші закони; має право вето відносно прийнятого Верховною Радою України закону про Державний бюджет України з поверненням його на повторний розгляд; має право законодавчої ініціативи – видає укази і розпорядження з питань, не врегульованих бюджетним законодавством;

2) Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної республіки Крим, обласні, районні, сільські, селищні, міські і районні ради: розглядають і затверджують бюджет; розглядають і затверджують звіт про виконання бюджету; контролюють виконання рішень про бюджет;

3) Верховна Рада України: визначає бюджетну політику держави; приймає постанови про основні напрямки бюджетної політики; затверджує показники соціально-економічного розвитку країни, які необхідні для формування бюджетів та приймає законопроекти, які приводять до зміни дохідної і видаткової частин бюджетів;

4) Комітет Верховної Ради України з питань бюджету: приймає рішення стосовно бюджетних законопроектів; обробляє й узагальнює пропозиції та висновки комітетів Верховної Ради України і народних депутатів із проекту закону про державний бюджет та інших пов'язаних із ним законопроектів; заслуховує інформацію стосовно виконання бюджет-

них повноважень на всіх стадіях бюджетного процесу; оцінює і готує висновок про виконання закону про державний бюджет протягом року; готує висновок до звіту про виконання закону про державний бюджет; розробляє і вносить на розгляд Верховної Ради України законопроекти про внесення змін до закону України про Державний бюджет України;

5) Кабінет Міністрів України: розробляє і подає Верховній Раді України основні прогностичні макропоказники економічного і соціального розвитку України, проект Основних напрямів бюджетної політики, проект закону про Державний бюджет України, звіт про виконання Державного бюджету України; забезпечує виконання закону про Державний бюджет України; розраховує показники зведеного бюджету України і готує звіт про його виконання; подає інформацію щодо прийнятих законодавчих і нормативних актів на виконання закону про Державний бюджет України; приймає рішення відносно використання закону про Державний бюджет України; приймає рішення відносно використання резервного фонду Державного бюджету України; приймає рішення про здійснення запозичень в обсягах і на умовах, визначених законом про Державний бюджет України;

6) Міністерство фінансів України: готує й узагальнює документи та матеріали, необхідні для формування проекту Основних напрямів бюджетної політики; розробляє проекти нормативів бюджетної забезпеченості; складає проект закону про Державний бюджет України; організовує виконання Державного бюджету України; організовує методичну роботу з питань фінансово-бюджетного планування для адміністративно-територіальних одиниць; розробляє і затверджує річний розпис Державного бюджету України; здійснює обслуговування державного боргу України; подає КМУ звіт про виконання Державного бюджету України;

7) Національний банк України: визначає основні принципи грошово-кредитної політики України; розробляє законопроекти, пов'язані з формуванням дохідної та видаткової частин бюджету і готує пропозиції до проекту закону про державний бюджет.

Вказані повноваження за рівнем правового регулювання мають процесуальний характер, оскільки реалізуються на всіх стадіях бюджетного процесу, і процесуальні норми бюджетного права визначають компетенцію, предмет повноваження органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних установ та посадових осіб, які є розпорядниками бюджетних коштів, тобто всіх учасників бюджетного процесу.

На відміну від наведених повноважень, права та обов'язки головних розпорядників бюджетних коштів реалізуються під впливом норм матеріального бюджетного права, тобто характеризується залежністю від обсягів бюджетних коштів, що знаходяться в розпорядженні держави. Згідно зі ст. 22 Бюджетного кодексу головними розпорядниками бюджетних коштів можуть бути виключно: 1) за бюджетними призначеннями, передбаченими законом про Державний бюджет України, – органи, вповноважені відповідно

Верховною Радою, Президентом, Кабінетом Міністрів України забезпечувати їхню діяльність, в особі їхніх керівників, а також міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Конституційний Суд, Верховний Суд України та інші спеціалізовані суди; установи й організації, які визначено Конституцією України або входять до складу Кабінету Міністрів, а також Національна академія наук України, Українська академія аграрних наук, Академія медичних наук України, Академія педагогічних наук України, Академія правових наук України, Академія мистецтв України в особі їх керівників; 2) за бюджетними призначеннями, передбаченими бюджетом Автономної Республіки Крим, – повноважені юридичні особи (бюджетні установи), що забезпечують діяльність Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, а також міністерства й інші органи влади Автономної Республіки Крим в особі їх керівників; 3) за бюджетними призначеннями, передбаченими іншими місцевими бюджетами, – керівники місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів рад і їх секретаріатів, керівники головних управлінь, управлінь, відділів та інших самостійних структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів рад [4]. Потрібно враховувати, що вказані бюджетні повноваження стосуються переважно стадії виконання бюджетів.

Таким чином, у залежності від норм матеріального бюджетного права учасники бюджетного процесу реалізують власні повноваження на стадіях бюджетного процесу. Отже, процесуальні бюджетні повноваження залежать від норм матеріального бюджетного права. Слушним є зауваження науковця, «що характер, зміст і призначення процесуальних відносин, які складаються під час врегулювання процесуальним правом організаційної діяльності із застосування норм матеріального права, підпорядковані вимогам життєвості матеріальних правовідносин і в цьому сенсі обумовлюються ними, похідні від них. Цей взаємозв'язок виявляється не безпосередньо, а через діяльність із застосування норм матеріального права в межах процесуальних норм» [10, с. 148].

Процесуальні бюджетні правовідносини складаються під впливом норм, що створюють умови для досягнення визначеного результату – регулювання бюджетних коштів у межах законності, і мають специфічний зміст, що дозволяє їх відмежувати від матеріальних бюджетних повноважень. Для вдосконалення правового регулювання бюджетного процесу встановлення спеціальних процесуальних норм бюджетної діяльності з урахуванням їх особливостей дозволяє відокремити процесуальні бюджетні повноваження в механізмі правового регулювання бюджетних відносин, удосконалити правотворчу та правозастосовну бюджетну діяльність.

Враховуючи наведені визначення бюджетного процесу та особливості прав і обов'язків учасників бюджетного процесу, що складаються під впливом матеріальних та процесуальних норм бюджетного права, можливо уточнити поняття «бюджетний процес». Бюджетний процес – це діяльність уповноважених законодавством учасників бюджетного процесу, що відбувається в реалізації бюджетних повноважень на стадіях складання, розгляду, затвердження, виконання та контролю бюджетів, що складають бюджетну систему, підготовки та затвердження рішень про бюджет.

Розгляд бюджетних повноважень як специфічного інструменту правового регулювання матеріальних та процесуальних бюджетних правовідносин дозволяє визначити специфічні риси властиві бюджетному процесу. Правове регулювання бюджетного процесу характеризується такими особливостями:

1) бюджетний процес реалізується в повноваженнях, які визначаються чинним законодавством для учасників бюджетного процесу і характеризуються взаємною пов'язаністю матеріальних і процесуальних бюджетних правовідносин;

2) бюджетний процес відбиває всі особливості, які властиві бюджетам, що складають бюджетну систему країни, тобто достовірність та обсяг доходів, видатків, спеціалізація показників, напрями фінансування загальнодержавних та місцевих потреб тощо;

3) усі стадії бюджетного процесу, а саме складання проектів бюджетів, розгляд та прийняття нормативного акту про бюджет, виконання і, як вважаємо, окрема стадія – підготовка та затвердження рішення про виконання бюджету – повинні регламентуватися законодавством і гарантувати дотримання бюджетної дисципліни та постійний контроль на всіх стадіях бюджетного процесу – бюджетний контроль.

Широке розуміння бюджетного процесу полягає в тому, що вся діяльність із приводу складання бюджетів, розгляду та затвердження, виконання, підготовки та затвердження рішення про виконання відбувається в реалізації бюджетних повноважень учасників бюджетного процесу, які визначаються бюджетним законодавством і реалізуються під впливом процесуальних норм бюджетного права. Пов'язаність матеріальних і процесуальних бюджетних правовідносин зумовлює специфіку реалізації бюджетних повноважень учасників бюджетного процесу і сутність поняття «бюджетний процес». Особливості правового регулювання бюджетного процесу визначаються чітким процедурним порядком організації його стадій і узгодженою роботою всіх його учасників, законодавче визначення повноважень яких впливає на ефективне формування бюджетів та витрачання бюджетних коштів.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Воронова Л.К. Фінансове право України. К.: Прецедент, Моя книга, 2006. 448 с.
2. Финансовое право: навч. посібник / за заг. ред. А.Г. Чубенко, Д.М. Павлова. К.: КНТ, 2014. 600 с.
3. Орлюк О.П. Фінансове право: навч. посібник. К.: Юринком Інтер, 2003. 528 с.
4. Бюджетний кодекс України: від 08.07.2010 № 2456–VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 50-51. Ст. 572.
5. Воронова Л.К., Кучерявенко М.П. Фінансове право: навч. посіб. [для студ. юрид. вузів і факульт.]. Х.: Легас, 2006. 359 с.
6. Розпутенко І.В. Державні видатки в перехідних економіках: [монографія]. К.: УАДУ, 1998. 244 с.
7. Фінансове право: підручник / за заг. ред. О.П. Гетманець, О.М. Бандурка, Ю.М. Жорнокуй, В.Г. Жорнокуй, І.В. Кирева та ін. Х.: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2017. 608 с.
8. Що приніс нам Закон України «Про Державний бюджет України на 2016 рік»? С. 1. URL: <http://jurist-blog.com.ua/derg-buget-2016.html>. (Дата звернення 19.12.2017)
9. Верховна Рада України ухвалила Держбюджет на 2018 рік. URL: <https://prm.ua/byudzheth-2018>. (Дата звернення 7.12.2017).
10. Николенко Л.М. Матеріальні та процесуальні норми і правовідносини: їх взаємозв'язок у господарському судочинстві. Наше право. № 10, 2013.