

## Лекція 7.

### Теоретичні основи бюджетного процесу в Україні: доктринальний та нормативно-правовий аспекти

В умовах сьогодення, урахувавши зміни до нормативно-правових актів, законодавча регламентація бюджетного процесу недостатня та недосконала. Потребує уваги понятійний апарат. Залишаються невирішеними проблеми, пов'язані зі складанням Бюджетної декларації, проєкту державного бюджету, розглядом та затвердженням державного бюджету, його виконанням та звітністю. Закріплені зміни та доповнення Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 22.11.2018 № 2621-VIII, зокрема «Всеукраїнський громадський бюджет», Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового планування» від 06.12.2018 № 2646-VIII, а саме «огляд витрат державного бюджету», а також норми Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» у частині «Всеукраїнський громадський бюджет» мають ряд суперечностей та неточностей, потребуючи чіткого і продуманого порядку у процесі впровадження. Крім того, нагальними для вирішення є питання підвищення рівня бюджетної грамотності та обізнаності населення, посилення контролю громадськості, ефективності використання коштів Державного бюджету України, рейтингу України за Індексом відкритості бюджету, довіри до влади, а також інвестиційної привабливості нашої держави. Відсутність комплексного аналізу правового регулювання бюджетного процесу України зумовлює актуальність обраної теми та її важливе наукове та практичне значення.

*В юридичній літературі зустрічаються різні підходи щодо визначення кількості стадій бюджетного процесу, та різноманітних підходів щодо його змісту. Наприклад, професори А. Ангелов та М. Гурвіч обмежують бюджетний процес тільки формуванням бюджету, тобто його складанням і затвердженням. Хоча прямого визначення поняття бюджетного процесу та*

поділу на стадії М. Гурвіч не надає. Такий висновок можна зробити з назв та розташування розділів лише з його підручників. Професор А. Ангелов проводить співставлення бюджетного процесу із законодавчим процесом, як сукупністю "здійснюваних дій, що ведуть до виникнення закону". Але ж бюджет не є звичайним законом, хоча і приймається у формі закону і в законодавчому порядку. Дія цього процесу продовжується і після затвердження бюджету. І головне, слід зазначити, для чого саме формується бюджет, отже це є його виконання – реалізація вже затвердженого бюджету по доходах і видатках, що здійснюються відповідними державними органами в певних правових формах. Законодавчий же процес, пов'язаний із звичайним законом і закінчується його прийняттям. Професор М. Піскотін, не погоджуючись з А.Ангеловим, проводить умовну аналогію бюджетного процесу з кримінальним або цивільним процесом, де за стадією винесення рішення, йде стадія його виконання. В бюджетному процесі стадія виконання бюджету завершується в тій же "інстанції", що і його затвердження. Постає питання – чому затвердження бюджету входить до бюджетного процесу, а затвердження Звіту про його виконання – ні? Хоча і одне, і друге здійснюється в одному й тому ж порядку та в одних і тих же правових формах.

М. Піскотін не виділяє окремо в бюджетному процесі стадії розгляду та заключення бюджету, це можна регламентувати як другий напрямок вчених з фінансового права. На його думку достатньо розглянути лише три стадії бюджетного процесу - складання, затвердження проекту та виконання бюджету, вказуючи тим самим, що стадією можна рахувати відокремлений, самостійний етап діяльності державних органів, в результаті проходження якого бюджет переходить з одного якісного стану в інший. В результаті складання заново створюється проект бюджету. Затвердження надає йому силу офіційного акту. Внаслідок виконання він провадиться в життя. А розгляд є моментом або стадією складання ( в Україні –розгляд проекту бюджету Кабінетом Міністрів України), або стадією затвердження (в Україні

– попередній розгляд Верховною Радою України). Але в даному випадку розгляд має місце тільки по закінченні робіт по складанню проекту бюджету, оскільки на цій стадії вже складений проект бюджету аналізується постійною комісією з питань бюджету, депутатами. Іншими комісіями, Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою України і доводиться до кінцевого варіанту з тим, щоб подати його від імені виконавчої влади на подальше затвердження. Більш того, як і кожна стадія бюджетного процесу, стадія розгляду закінчується питанням правового акту – Постанови про схвалення висновків і пропозицій, яким формується діяльність державних органів. Кінцевим результатом стадії розгляду є доопрацьований проект бюджету України, з усіма внесеними поправками. Все це сприяє підвищенню відповідальності державних органів за зміст проекту, що передається на затвердження. Що стосується стадії заключення бюджету, то вона є логічним завершенням всього бюджетного циклу. Саме тут підбиваються підсумки проведеної роботи всіх органів, що брали участь у розробці головного фінансового плану країни та закріплюється особливий порядок контролю за виконанням бюджету, що дає змогу співставити заплановані показники з фактичними та зробити необхідні висновки з метою удосконалення наступних розробок у сфері бюджетної системи та запобігання майбутніх помилок у розрахунках статей бюджету. Видатні вчені-юристи, що осліджують питання фінансового права Л. Воронова, Н. Хімичева, В. Бесчеревних, Є. Ровінський - визначають бюджетний процес, як регламентовану нормами права діяльність державних органів по складанню, розгляду, затвердженню, виконанню бюджету та складанню, розгляду і затвердженню звіту про його виконання. Тобто виділяють п'ять стадій бюджетного процесу. Така кількість стадій бюджетного процесу передбачалась і в Законі "Про бюджетну систему України", в якому визначалась їх послідовність, а також компетенція державних органів, що беруть в цьому участь. Такі стадії проходять всі бюджети, що складають бюджетну систему України: державний бюджет, республіканський бюджет

Автономної Республіки Крим і місцеві бюджети. І скільки існує бюджет, стільки існують і ці стадії – вони повторюються кожного бюджетного року який починається 1 січня року і закінчується 31 грудня поточного року. І кожного разу це нова робота, тому що бюджет на черговий рік не може бути простим відбитком свого попередника.

У зв'язку зі змінами та доповненнями до Бюджетного кодексу України, якими закріплено *п'ять стадій бюджетного процесу*, а саме:

- складання та розгляд Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) і прийняття рішення щодо них;
- складання проєктів бюджетів; розгляд проєкту 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);
- підготовку та розгляд звіту про виконання бюджету;
- прийняття рішення щодо нього.

Законодавчого оновлення потребує поняття «бюджетний процес», а закріплення – «бюджетування».

Всі стадії повинні бути чітко регламентовані нормами бюджетного законодавства та забезпечувати законність, доцільність, обґрунтованість та дотримання бюджетної дисципліни. Саме від якості бюджетного процесу залежить економічне і соціальне становище держави. Тому дуже важливо деталізувати бюджетний процес, а саме конкретизувати зміст та значення базових принципів як вихідних положень. Доцільно не ототожнювати принципи бюджетного процесу з принципами бюджетної системи.

Важливою умовою реалізації ефективного бюджетного процесу є необхідність у юридичному закріпленні його принципів у Бюджетному кодексі України, що надасть їм загальнообов'язкового характеру та сприятиме їх однозначному тлумаченню.

Не звертаючи належної уваги на формування бюджету, допускаючи помилку за помилкою в його розрахунках, держава фактично позбавляється

одного з найголовніших важелів управління. Оскільки якість бюджетного планування залежить від чіткого формулювання мети і завдань, які вирішує держава, достовірності тієї інформації, що використовується, а також методів, які застосовуються під час бюджетного планування. При складанні проєкту закону про державний бюджет необхідно враховувати та прогнозувати доходи, які будуть наповнювати бюджет, з метою уникнення у майбутньому ситуації, коли видатки фінансуються невчасно і не повною мірою. Активну роль на стадії складання проєктів бюджетів повинне відігравати суспільство, обговорюючи його, висловлюючи свою думку, що сприятиме збільшенню довіри до влади.

Закон України про Державний бюджет України на відповідний рік є результатом великої прогнозної роботи, він визначає фінансову основу реалізації функцій держави. Розгляд та затвердження проєкту бюджету має не тільки спільні риси з розглядом та затвердженням кожного законопроєкту, але і свої особливості. Більш детальної правової регламентації потребує порядок розгляду та затвердження Державного бюджету України, зокрема права та обов'язки учасників бюджетного процесу. Проблемою, що завжди існувала в бюджетному процесі, є несвоєчасність дій органів державної влади, недотримання встановлених термінів розгляду та затвердження державного бюджету, тобто систематичне порушення бюджетної дисципліни. Як наслідок, порушення термінів ухвалення Закону про Державний бюджет України призводить до неможливості прийняти своєчасно місцеві бюджети.

Основною вимогою до виконання бюджету є дотримання затвердженого плану формування та використання бюджетних коштів. Одним із першочергових завдань є створення системи виконання державного бюджету, яка надавала б змогу забезпечувати контроль за відповідністю державних доходів прийнятому закону про бюджет на поточний бюджетний рік, а також рівномірний розподіл надходжень і витрат у часі, підтримання їх пропорційності упродовж бюджетного року. Для побудови такої системи,

насамперед необхідно вжити заходів, спрямованих на вирішення актуальних проблем в аспекті казначейського обслуговування дохідної частини державного бюджету.

Для успішного виконання затвердженого бюджету важливе значення має моніторинг використання централізованих фінансових ресурсів. Децентралізація, яка впроваджується, супроводжується певними труднощами, пов'язаними зі слабкою фіскальною достатністю місцевих бюджетів, що наповнюють державний бюджет. Пропонується внесення змін до Бюджетного кодексу України, унаслідок яких місцеві бюджети отримають джерела для фінансування видатків на своїй території та стануть фіскально спроможними виконати заплановані видатки.

Звітність про виконання бюджету є методом узагальнення планових показників. У зв'язку з цим зростає роль удосконалення порядку складання звітності з метою раціонального та прозорого використання публічних коштів, а також забезпечення підвищення ефективності її результатів і взаємодії контролюючих органів. Слід наголосити на важливості об'єктивної звітності про виконання бюджету, яку повинен забезпечити чітко регламентований фінансовий контроль та акцентувати увагу на видах звітності, а саме: оперативній, місячній, квартальній та річній. Суттєва роль на цій стадії належить Державній казначейській службі України, головним розпорядникам, розпорядникам, одержувачам бюджетних коштів, а також контролюючому органу – Рахунковій палаті України, яка оцінює продуктивність, результативність та економність використання бюджетних коштів.

Наведена у фінансових звітах інформація повинна бути своєчасною та сприяти ухваленню правильних рішень шляхом оцінювання минулих, теперішніх і майбутніх періодів, підтвердження чи коригування їхніх оцінок. Бюджетна звітність є віддзеркаленням сутності бюджетної системи, її проблем та недоліків і саме звітність демонструє ступінь об'єктивності, достовірності та прозорості системи. Звернено увагу на співпрацю України з

Міжнародним валютним фондом та необхідність у безпосередньому контролі з боку Фонду за використанням траншів. Доцільно закріпити у законодавстві поняття «огляд витрат державного бюджету» та підставу до його здійснення.