2. Фінансове право : підручник / М.П. Кучерявенко, Д.О. Білінський, О.О. Дмитрик та ін. ; за ред. д-ра екон. наук, проф. М.П. Кучерявенка. Харків : Право, 2013. 398 с.
3. Ногина О.А. Налоговый контроль: вопросы теории. Санкт-Петербург : Юрид. лит., 2002. 150 с.
4. Сидорук Р.А. Співвідношення понять «суб'єкт податкового права» та «суб'єкт податкових правовідносин». *Правове життя сучасної України : матеріали Міжнар. наук. конф. проф.-викл. та аспірант. складу (м. Одеса, 16-17 травня 2013 р.)* / відп. за вип. В.М. Дрьомін ; НУ «ОЮА». Півд. регіон. центр НАПрН України. Одеса : Фенікс, 2013. Т. 2. С. 130–132.
5. Гудимов В.И. Процессуально-правовая характеристика : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. / Воронежский государственный университет. Воронеж, 2005. 24 с.
6. Кучерявенко М.П. Налоговый процесс : учеб. пособие ; НИИ финанс. права. Київ : Правова єдність, 2010. 392 с.
7. Постанова Верховного Суду від 14.11.2018 р. за справою 826/12817/14. URL : www.reyestr.court.gov.ua/Review/77860176.
8. Maksukorralduse seadus Vastu võetud 20.02.2002. URL : www.riigiteataja.ee/akt/127042011002.
9. USTAWA z dnia 29.08.1997 r. Ordynacja podatkowa. URL : prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19971370926/U/D19970926Lj.pdf.

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.1-2.14>

РАДЧЕНКО О.М.

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ ТА ЙОГО СТАДІЙ

У статті автор досліджує характер зв'язку матеріальних і процесуальних норм бюджетного права, сутність бюджетно-процесуальних відносин, місце процедури в бюджетному процесі, особливості здійснення бюджетного процесу, законодавчі прогалини щодо визначення стадій бюджетного процесу.

Бюджетний процес є роботою виконавчих, законодавчих і судових органів влади, починаючи з формування цілей та завдань управління бюджетною системою, включаючи збір вихідної інформації для аналізу факторів, що впливають на їх досягнення, складання Бюджетної декларації, соціально-економічного прогнозу розвитку країни, розробку проекту бюджету, його узгодження і затвердження, його виконання, в тому числі реалізацію планів по доходах і видатках, а також оцінку отриманих результатів, контроль на всіх етапах, організацію управління даними безперервним циклом і закінчуючи звітом про виконання бюджету.

На цей час стадіями бюджетного процесу є: 1) складання та розгляд Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) і прийняття рішення щодо них; 2) складання проектів бюджетів; 3) розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); 4) виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); 5) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.

Кожна з наявних стадій бюджетного процесу відрізняється наступними ознаками: по-перше, завданням, що лежить в основі кожної із стадій бюджетного процесу. Так, наприклад, завданням стадії складання проекту бюджету є своєчасне складання проекту Державного бюджету на основі Бюджетної декларації з метою фінансового забезпечення видаткових зобов'язань. Бюджетна декларація схвалюється Кабінетом Міністрів України і подається разом з фінансово-економічним обґрунтуванням до

© РАДЧЕНКО О.М. – аспірант (Класичний приватний університет)

Верховної Ради. Процес розгляду Бюджетної декларації у Верховній Раді здійснюється з урахуванням поданого Кабінетом Міністрів України річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України за попередній бюджетний період. Проект закону про Державний бюджет України на наступний рік має бути розроблений з дотриманням вимог Бюджетного кодексу України та ґрунтуватися на Бюджетній декларації; по-друге, для кожної стадії бюджетного процесу характерний певний склад суб'єктів, причому розмежовуються їхні повноваження залежно від стадії бюджетного процесу; по-третє, кожна із стадій бюджетного процесу обмежується певними строками; по-четверте, кожна із стадій бюджетного процесу завершується певними діями або прийняттям відповідного правового акта. Так, наприклад, стадія складання і розгляду проекту бюджету завершується прийняттям закону про державний бюджет і на рівні адміністративно-територіальної одиниці – прийняттям відповідного рішення місцевої ради про місцевий бюджет.

Стадією у бюджетному процесі визначено врегульований нормами бюджетного права самостійний і завершений етап діяльності представницьких і виконавчих органів державної влади, місцевого самоврядування, інших учасників бюджетного процесу, пов'язаний з утворенням, розподілом і використанням бюджету як фінансово-правового та фінансово-планового акта.

Ключові слова: бюджет, бюджетний процес, прийняття бюджету, затвердження бюджету, бюджетні асигнування, фонди грошових коштів, централізація, фінансування, видатки, доходи.

The article is dedicated to the nature of the connection between the material and procedural norms of the budget law, the essence of the budget-procedural relations, the place of procedure in the budget process, the peculiarities of the implementation of the budget process, legislative gaps in defining the stages of the budget process.

The legislative process associated with the normal adoption of the law ends with its adoption, and the budget process does not stop with the approval of the budget, it continues through the execution of the budget and ends with the compilation, consideration and approval of the budget performance report.

The budget process is the work of the executive, legislative and judicial authorities, starting with the formation of goals and tasks of managing the budget system, including the collection of source information for the analysis of the factors influencing their achievement, the preparation of the Budget Declaration, the socio-economic forecast of the country's development, drafting of the budget, its approval and approval, its implementation, including the implementation of plans for income and expenditure, as well as evaluation of the results obtained, control at all stages, the organization of data management is continuous it's a cycle and ending with a report on budget execution.

The stages of the budget process are: 1) drawing up and consideration of the Budget Declaration (the forecast of the local budget) and taking a decision on them; 2) drafting budgets; 3) consideration of the draft and adoption of the law on the State Budget of Ukraine (decision on the local budget); 4) implementation of the budget, including amendments to the law on the State Budget of Ukraine (decision on the local budget); 5) preparation and consideration of the report on the implementation of the budget and the decision on it.

The budget process has its cyclical nature. Monetary funds, which comprise revenues from specific legal entities and individuals, among which taxpayers, state unitary enterprises deduct part of their profits into the budget, as well as intergovernmental transfers from a higher budget. Then these funds are used to implement the planned expenditures, that is, they come to the main spending units and their recipients.

Key words: budget, budget process, budget adoption, budget approval, budgetary allocations, funds, funds, centralization, financing, expenses, revenues.

Вступ. Бюджетний процес є діяльністю, яка пов'язана з бюджетом. Тому для того, щоб висвітлити повною мірою особливості здійснення бюджетного процесу та охарактеризувати його стадії, необхідно спочатку з'ясувати зміст бюджетного процесу, його недоліки у законодавчому визначенні та більш повно визначити стадії його реалізації.

Постановка завдання. Мета статті – дослідити особливості бюджетного процесу та стадії його здійснення.

Результати дослідження. Бюджетний процес у науці фінансового права України досліджено в наукових працях Л.К. Воронової, О.П. Гетманець, О.М. Горбунової, І.Б. Заверухи, А.І. Іванського, Л.М. Касьяненко, Ю.О. Крохіної, М.П. Кучерявенка, Т.А. Латковської, А.О. Монаска, О.П. Орлюк, М.О. Перепелиці, Н.Ю. Пришви, Л.А. Савченко, О.В. Солдатенко, Н.І. Хімічевої, В.Д. Чернадчука, Н.Я. Якимчук та інших. Проте не достатньо уваги було приділено дослідженню проблемних аспектів здійснення стадій бюджетного процесу.

До предмету бюджетного права належать наступні групи відносин, які закріплюють і регулюють:

- бюджетну систему, принципи її побудови;
- склад доходів і видатків бюджетів різних рівнів бюджетної системи, а також порядок їх розподілу між цими бюджетами;
- бюджетні повноваження органів державної влади і органів місцевого самоврядування;
- бюджетний процес, тобто порядок складання, розгляду і затвердження бюджету, виконання та здійснення бюджетного обліку, перевірки, розгляду і затвердження бюджетної звітності, а також здійснення бюджетного контролю на всіх стадіях бюджетного процесу;
- відповідальність за порушення бюджетного законодавства.

Таким чином, незважаючи на те, що багато вчених виділяють різні групи правовідносин, що належать до предмету дослідження бюджетного права, загальним є те, що відносини, які підлягають бюджетно-правовому регулюванню, поділяються на матеріальні та процесуальні.

Характер зв'язку матеріальних і процесуальних норм бюджетного права істотно відрізняється від характеру зв'язку, який, наприклад, має місце між цивільним правом і цивільним процесом. Матеріальні та процесуальні норми бюджетного права розрізняються в межах інституту однієї галузі права – фінансового права. Крім того, коло суб'єктів матеріальних і процесуальних бюджетних правовідносин одне й те ж. Цивільне право і цивільний процес існують як самостійні галузі права, і матеріальні цивільні правовідносини існують самостійно, окремо від цивільних процесуальних правовідносин.

Всі процесуальні норми мають процедурний характер. Вони встановлюють порядок та правові форми діяльності відповідних органів публічної влади. При цьому вони у всіх випадках переслідують три взаємопов'язані завдання:

- по-перше, організовують роботу відповідних органів влади, вводять її в найбільш раціональні форми, які визначають її максимальну продуктивність, забезпечують досягнення найбільш результатів за найменших витрат часу, сил і коштів;
- по-друге, забезпечують права та інтереси учасників процесу, створюють правові гарантії їх дотримання;
- по-третє, закріплюють такий порядок і такі форми роботи, які забезпечують послідовний, всебічний і глибокий аналіз розглянутих питань та їх правильне вирішення, знаходження істини в кожній справі, попереджають прояви однобічності і суб'єктивізму, можливість прийняття поспішних, необґрунтованих рішень.

Відповідно до перерахованих цілей всі процесуальні норми:

- а) визначають склад учасників тієї чи іншої діяльності; б) вказують види необхідних дій та їх обов'язкову послідовність; в) передбачають організаційні форми кожної дії; г) встановлюють права та обов'язки учасників діяльності; д) визначають порядок прийняття рішень.

Перераховані вище риси характеризують і процесуальні норми бюджетного права, тим самим відрізняючи їх від матеріальних норм бюджетного права.

Бюджетний процес є явищем унікальним, бо це єдиний юридичний процес, що обслуговує формування і виконання одного єдиного закону – закону України про Державний бюджет, а також рішення місцевої ради про відповідний місцевий бюджет на майбутній фінансовий рік. Причому відповідний акт про бюджет є нестабільним, бо діє кожний раз протягом тільки одного календарного року. Бюджетний процес, на відміну від будь-якої іншої процесуальної форми, яка обслуговує той чи інший закон, – це специфічна процесуальна форма, що забезпечує одночасно формування і виконання щороку відповідного бюджетного акта. У цьому сенсі бюджетний процес – це єдина процесуальна форма бюджетного акта.

Бюджетний процес відрізняється від усіх інших видів процесів. Ні кримінальний, ні цивільні процеси не забезпечують прийняття і виконання будь-яких нормативно-правових актів, а лише досудове розслідування і розгляд у суді кримінальних проваджень, а також підготовку,

прийняття та виконання судових рішень. Адміністративний процес менш досконалий порівняно з кримінальним та цивільним процесами, і є різні його трактування. Однак адміністративний процес, так само як і кримінальний і цивільний процеси, принципово відрізняється від бюджетного процесу, бо не є процесуальною формою прийняття і виконання одного акта про бюджет.

Ф.В. Маркелов вважає, що «у визначенні предмета бюджетного права і бюджетних правовідносин використовується економічний зміст відповідних відносин (формування, розподіл і використання централізованого грошового фонду – бюджету), тоді як бюджетний процес є правовим оформленням цих економічних відносин [9, с. 44].

Грунтуючись на тезах про те, що «прав не може бути дзеркалом суспільних відносин тільки через своє призначення регулювати їх, воно має свої закономірності систематизації і регулює лише частину економічних відносин», дослідник робить висновок про необхідність розглядати бюджетний процес як форму, тобто зовнішній прояв економічних відносин щодо формування, розподілу та використання бюджету, які складають його зміст.

Далі Ф.В. Маркелов зазначає, що бюджетний процес – це вже врегульовані відповідні економічні відносини (тобто правовідносини), і тому повторне його включення у визначення правовідносини неприпустимо. Оскільки змістом суспільних відносин, що утворюють предмет бюджетного права, є формування, розподіл та використання бюджету, то саме такі економічні відносини слід використовувати як основу під час визначення предмета бюджетного права і бюджетних правовідносин» [9, с. 45].

Проте процесуальні бюджетні правовідносини не існують ізольовано, вони нерозривно пов'язані з матеріальними бюджетними правовідносинами. Тому правовідносини щодо складання проектів бюджетів, їх розгляду і затвердження, виконання та здійснення бюджетного обліку, розгляду і затвердження бюджетної звітності, а також здійснення бюджетного контролю на всіх стадіях бюджетного процесу, є складником бюджетного права. І процесуальним інститутом бюджетного права є інститут бюджетного процесу.

Інститут бюджетного процесу об'єднує норми бюджетного права, що регулюють коло однорідних і утворюють окрему групу бюджетно-процесуальних суспільних відносин, тобто відносин, що регулюють порядок складання проектів бюджетів, їх розгляду та затвердження, виконання бюджетів та здійснення бюджетного обліку, розгляду і затвердження бюджетної звітності, а також здійснення бюджетного контролю на всіх стадіях бюджетного процесу.

Таким чином, бюджетний процес є складовою частиною бюджетного права – інститутом бюджетного права.

Ми вважаємо, що з позиції науки фінансового права поняття «процес» є значно ширшим, ніж поняття «процедура». Адже бюджетний процес – це діяльність з реалізації матеріальних норм бюджетного права, це проходження бюджету (його рух), тобто бюджетний процес передбачає проходження бюджету за суворо регламентованими стадіями, а саме: складання та розгляд Бюджетної декларації, складання проекту бюджету, розгляд та затвердження проекту бюджету, виконання бюджету і здійснення бюджетного обліку, розгляд і затвердження бюджетної звітності.

Як зазначають А.О. Єпіфанов, І.В. Сало, І.І. Д'яконова, за своєю суттю економіка в деякому сенсі представляє систему сполучених судин, у зв'язку з чим можна говорити про те, що в рамках наявного обсягу державних фінансових коштів принципово залишається процедура вкладення коштів, під якою мається на увазі формування фінансового плану держави і його належає виконання [8, с. 112].

Верховенство ролі процедури в бюджетному процесі, тобто її чітке визначення, дозволить уникнути таких явищ, як заморожування коштів на рахунках казначейської служби або незатребуваність частини фінансових ресурсів головними одержувачами бюджетних коштів.

Таким чином, процедура – це внутрішній зміст бюджетного процесу, оскільки «процедура» – це порядок застосування процесуальних норм на кожній із стадій бюджетного процесу, тобто процедура регламентує: склад суб'єктів бюджетного процесу, їх повноваження, права і обов'язки; об'єкти, строки проходження бюджету тощо.

Процесуальні бюджетні правовідносини не існують ізольовано, вони нерозривно пов'язані з матеріальними бюджетними правовідносинами. Процесуальним інститутом бюджетного права є інститут бюджетного процесу, який має публічний характер.

Далі досліджуємо поняття бюджетного процесу. Справа в тому, що бюджетний процес є найбільш політизованою сферою соціальної діяльності. Саме в ході бюджетного процесу «схрещуються» інтереси різних політичних груп, гілок влади, що призводить або до своєчасного прийняття, відповідно, виконання, або неприйняття бюджету до початку фінансового року.

Питання про сутність бюджетного процесу має велике теоретичне і практичне значення, і тому було предметом вивчення представниками економічної та правової науки в різні періоди існування держави.

О.П. Орлюк зазначає, що бюджетний процес розглядають як сукупність дій уповноважених на основі норм бюджетного права органів державної влади та місцевого самоврядування зі складання, розгляду, затвердження й виконання бюджету, а також зі складання, розгляду і затвердження звіту про його виконання [11, с. 312].

А.І. Худяков пропонував тлумачити бюджетний процес як сукупність правових норм, що регулюють відносини, котрі виникають в ході діяльності державних органів із планування доходів та видатків бюджету, визначити бюджетний процес як «бюджетне планування» [14, с. 188].

Л.К. Воронова, Н.І. Хімічева, Ю.А. Ровінський та інші визначають бюджетний процес як регламентовану нормами права діяльність державних органів зі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджету та складання, розгляду, затвердження звіту про його виконання, тобто розрізняють п'ять стадій бюджетного процесу [4, с. 126].

А.О. Монаєнко писав, що бюджетний процес – це заснована на правових нормах діяльність органів держави і органів місцевого самоврядування зі складання, розгляду проекту бюджету, затвердження та виконання бюджету, складання, розгляду і затвердження звіту про виконання бюджету [10, с. 45].

Повний цикл бюджетного процесу, тобто період з початку складання проекту бюджету до затвердження звіту про його виконання, триває понад два роки. У ході здійснення окремих етапів діяльності з бюджетом, які мають назву стадій бюджетного процесу, реалізуються бюджетні повноваження всіх суб'єктів бюджетних правовідносин. Бюджетний процес є формою або засобом здійснення матеріальних бюджетних прав, які надані учасникам бюджетного процесу законодавством. Матеріальні і процесуальні бюджетні права тісно пов'язані [10, с. 45].

Характер зв'язку матеріальних і процесуальних норм бюджетного права суттєво відрізняється від характеру зв'язку, наприклад, у цивільному матеріальному і цивільно-процесуальному праві, які існують як самостійні галузі права. Бюджетні матеріальні і процесуальні норми хоча й складають окремі правові інститути, але входять у підгалузь (розділ) фінансового права – бюджетне право. У цивільних матеріальних і цивільних процесуальних відносинах існують самостійні, різні суб'єкти, у бюджетних – це одні й ті ж самі суб'єкти.

Далі А.О. Монаєнко зазначає, що бюджетний процес в Україні відбиває важливіші риси, властиві нашому бюджету, – повнота доходів і видатків, достовірність, яка може бути досягнута на основі реальності показників бюджету, гласність і публічність та спеціалізація показників доходів і видатків бюджету, завдяки застосуванню бюджетної класифікації на всіх стадіях процесу, врахування загальнодержавних інтересів під час складання і виконання бюджетів, гарантованість самостійності місцевих бюджетів невтручанням державних органів у бюджетний процес по місцевих бюджетах, за винятком випадків, передбачених законодавством [10, с. 46].

В.В. Бесчеревних писав, що бюджетний процес – це процес складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів, а також складання і затвердження звітів про їх виконання. Всі стадії бюджетного процесу регламентуються процесуальними нормами бюджетного права. Тому бюджетний процес являє собою регламентовану нормами бюджетного права діяльність державних органів зі складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів, а також складання і затвердження звітів про виконання бюджетів [2, с. 66].

М.В. Піскотін розглядав бюджетний процес як стадії складання, затвердження і виконання бюджету, які завершуються складанням та затвердженням звіту про виконання бюджету. Процесуальні норми бюджетного права поділяються за стадіями бюджетного процесу. Бюджет діє один рік. Після закінчення бюджетного року, який збігається з календарним, на зміну одному бюджету приходить інший. Однак перш ніж вступити в дію, бюджет має бути складений і затверджений. Після прийняття і настання нового року бюджет належить до виконання. За підсумками виконання складається відповідний звіт, він надходить на затвердження. Проте в кожному році цей процес починається знову [13, с. 88].

Іншими словами, бюджетний процес щороку поновлюється, проходячи одні й ті ж стадії. У самому загальному вигляді вони постають перед нами як стадії складання, розгляду і затвердження, виконання бюджету, які завершуються складанням, розглядом і затвердженням звіту про виконання бюджету. І скільки існує бюджет, стільки існують і ці стадії бюджетного процесу [13, с. 88].

Стадія – це сукупність процесуальних дій, пов'язаних найближчою метою.

Якщо звернутися до поняття процесу в цивільному процесуальному праві, то процес визначається як поступальний рух, що складається з ряду стадій. Стадія процесу – його певна

частина, об'єднана сукупністю процесуальних дій, спрямованих на досягнення самостійної (остаточної) мети. Кожна стадія характеризується завданням, що стоїть перед нею. Головне для визначення самостійної стадії процесу – її завершеність.

Стадією в бюджетному процесі є відособлений, самостійний і закінчений етап діяльності відповідних органів публічної влади, у результаті проходження якого бюджет переходить з одного якісного стану в інший.

Сучасні представники науки фінансового права вважають, що стадії бюджетного процесу являють собою врегульовану нормами бюджетного права, вибудовану в певній логічній послідовності, взаємопов'язану систему елементів, що складають зазначений процес, кожен з яких, будучи підсистемою більш низького порядку, представлений у вигляді певної послідовності сукупності дій (діяльності) учасників бюджетного процесу.

Відповідно до ч. 1 ст. 19 Бюджетного кодексу України стадіями бюджетного процесу визнаються:

- 1) складання та розгляд Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) і прийняття рішення щодо них;
- 2) складання проектів бюджетів;
- 3) розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);
- 4) виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);
- 5) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.

Кожна з наявних стадій бюджетного процесу відрізняється наступними ознаками:

- по-перше, завданням, що лежить в основі кожної із стадій бюджетного процесу. Так, наприклад завданням стадії складання проекту бюджету є своєчасне складання проекту Державного бюджету на основі Бюджетної декларації з метою фінансового забезпечення видаткових зобов'язань. Бюджетна декларація схвалюється Кабінетом Міністрів України і подається разом з фінансово-економічним обґрунтуванням до Верховної Ради. Процес розгляду Бюджетної декларації у Верховній Раді здійснюється з урахуванням поданого Кабінетом Міністрів України річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України за попередній бюджетний період. Проект закону про Державний бюджет України на наступний рік має бути розроблений з дотриманням вимог Бюджетного кодексу України та ґрунтуватися на Бюджетній декларації;

- по-друге, для кожної стадії бюджетного процесу характерний певний склад суб'єктів, причому розмежовуються їхні повноваження залежно від стадії бюджетного процесу;

- по-третє, кожна із стадій бюджетного процесу обмежується певними строками;

- по-четверте, кожна із стадій бюджетного процесу завершується певними діями або прийняттям відповідного правового акта. Так, наприклад, стадія складання і розгляду проекту бюджету завершується прийняттям закону про державний бюджет і на рівні адміністративно-територіальної одиниці – прийняттям відповідного рішення місцевої ради про місцевий бюджет.

Таким чином, стадією у бюджетному процесі є врегульований нормами бюджетного права самостійний і завершений етап діяльності представницьких і виконавчих органів державної влади, місцевого самоврядування, інших учасників бюджетного процесу, пов'язаний з утворенням, розподілом і використанням бюджету як фінансово-правового та фінансово-планового акта.

Бюджетний кодекс України визначає Бюджетну декларацію як документ середньострокового бюджетного планування, що визначає засади бюджетної політики і показники державного бюджету на середньостроковий період та є основою для складання проекту Державного бюджету України і прогнозів місцевих бюджетів.

Запровадження в бюджетний процес Бюджетної декларації відбулось на заміну такого фінансово-планового документу, як Основні напрями бюджетної політики, які спочатку затверджувалися на бюджетний період, а пізніше – на середньостроковий період.

Запровадження в Україні середньострокового бюджетного планування з 2017 року було передбачене спільною з МВФ програмою в рамках механізму розширеного фінансування (EFF), а також положеннями Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, а також Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки, яка схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 року № 142-р.

Відповідно до ст. 32 Бюджетного кодексу України Кабінет Міністрів України розробляє Бюджетну декларацію та проект закону про Державний бюджет України. Міністерство фінансів

України відповідає за складання Бюджетної декларації та проекту закону про Державний бюджет України, визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, що використовуються для розроблення Бюджетної декларації та проекту Державного бюджету України.

Міністерство фінансів України щороку, спільно з іншими головними розпорядниками коштів державного бюджету, відповідно до цілей та пріоритетів, визначених у щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, прогностичних та програмних документів економічного і соціального розвитку, складає Бюджетну декларацію.

Наступною стадією є складання проекту бюджету. За це відповідає Міністерство фінансів України. Це Міністерство на етапі складання і розгляду проекту Державного бюджету України проводить аналіз бюджетних запитів, поданих головними розпорядниками бюджетних коштів, на предмет його відповідності Бюджетній декларації, а також ефективності використання бюджетних коштів, на підставі результатів оцінки ефективності бюджетних програм, висновків про результати контрольних заходів, проведених контролюючими органами.

На основі результатів аналізу Міністр фінансів України приймає рішення про включення відповідних бюджетних запитів до проекту Державного бюджету України перед поданням його на розгляд Кабінету Міністрів України.

Далі Міністерство фінансів України подає Кабінету Міністрів України для розгляду проект закону про Державний бюджет України та вносить пропозиції щодо термінів і порядку розгляду цього проекту в Кабінеті Міністрів України.

Наступною стадією бюджетного процесу є розгляд проекту бюджету. Кабінет Міністрів України щороку подає до Верховної Ради проект закону про Державний бюджет України на наступний рік не пізніше 15 вересня поточного року. Разом з проектом закону подається доповідь про хід виконання Державного бюджету України поточного року.

Проект закону про Державний бюджет України на наступний рік має бути розроблений з дотриманням вимог Бюджетного кодексу України та має ґрунтуватися на Бюджетній декларації з урахуванням рекомендацій Верховної Ради щодо бюджетної політики.

Відповідно до ст. 154 Бюджетного кодексу України проект закону про Державний бюджет України на наступний рік Верховній Раді представляє на її пленарному засіданні член Кабінету Міністрів України, відповідальний за формування та реалізацію державної фінансової і бюджетної політики, не пізніше ніж через п'ять днів з дня подання його Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради. На такому пленарному засіданні за процедурним рішенням Верховної Ради можуть бути заслухані головні розпорядники коштів державного бюджету щодо мети, завдань та результативних показників відповідних бюджетних програм, передбачених у проекті закону про Державний бюджет України на наступний рік.

На думку М.І. Піскотіна, розгляд проекту бюджету не є самостійною стадією бюджетного процесу, а являє собою момент або складання проекту бюджету (розгляд цього проекту Радами Міністрів СРСР, союзних і автономних республік та виконкомами місцевих Рад), або його затвердження (попередній розгляд бюджетними комісіями Рад). Якщо стосовно проходження проекту державного бюджету РСР в цілому це положення можна дискутувати хоча б тому, що в даному випадку розгляд має місце після завершення робіт по складанню і безпосередньо передусь затвердженню, то стосовно до місцевих бюджетів воно є безперечним. Він стверджував, що в результаті складання проект бюджету створюється, а затвердження вже надає йому силу офіційного акта. М.І. Піскотін не виділяв як стадію бюджетного процесу розгляд проекту бюджету, вважаючи, що це стадія є невіддільним елементом або складання, або затвердження бюджету [13, с. 92].

Тут можна частково погодитися з точкою зору М.І. Піскотіна і вивчати розгляд та затвердження проекту бюджету як взаємопов'язані елементи єдиної стадії бюджетного процесу, але не як невіддільний елемент складання бюджету. На нашу думку, на сучасному етапі розвитку нашої держави розгляд та затвердження проекту закону про державний бюджет можна розглядати як єдину стадію бюджетного процесу.

Розгляд та затвердження проекту бюджету відбуваються як взаємопов'язані явища. Під час розгляду проекту державного бюджету провідна роль відводиться представницьким органам державної влади. Так, Верховна Рада України розглядає проект бюджету в 3-х читаннях, що дозволяє детально і докладно розглянути законопроект про державний бюджет, внести поправки і зміни або пропозицію про відхилення представленого законопроекту.

Відповідальним за розгляд вказаного законопроекту та окремих його розділів і підрозділів є профільний комітет Верховної Ради України. Так, відповідно до частин 3, 4 ст. 152 Регламенту

Верховної Ради України народні депутати, комітети розробляють свої пропозиції щодо бюджетної політики з урахуванням Бюджетної декларації і подають їх до комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, у десятиденний строк з дня надходження Бюджетної декларації до Верховної Ради. Комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету, розглядає Бюджетну декларацію і пропозиції, що надійшли, готує та подає на розгляд Верховної Ради проект постанови Верховної Ради щодо Бюджетної декларації, що надається народним депутатам не пізніше як за два дні до розгляду зазначеного питання на пленарному засіданні Верховної Ради.

Регламент Верховної Ради України та Бюджетний кодекс України закріплює конкретні строки і перелік процедур розгляду державного бюджету у кожному з 3-х читань.

Отже, затвердження закону України про державний бюджет на черговий фінансовий рік не означає припинення процедури розгляду закону, оскільки потім він направляється на підпис Президентові України, який має право вето. І тільки після підписання і оприлюднення закону України про Державний бюджет України Президентом України він стає актом вищої юридичної сили.

Відповідно до ст. 3 Бюджетного кодексу України бюджетний період для всіх бюджетів, що складають бюджетну систему України, становить один календарний рік, який починається 1 січня кожного року і закінчується 31 грудня того ж року. Неприйняття Верховною Радою України закону про Державний бюджет України до 1 січня відповідного року не є підставою для встановлення іншого бюджетного періоду.

Відповідно до Конституції України бюджетний період для Державного бюджету України за особливих обставин може бути іншим. Особливими обставинами, за яких Державний бюджет України може бути затверджено на інший бюджетний період, є введення воєнного стану та оголошення надзвичайного стану в Україні.

Таким чином, ми вважаємо, що розгляд і затвердження закону про державний бюджет – це єдина стадія бюджетного процесу на сучасному етапі розвитку нашої держави.

Є й інші точки зору щодо кількості стадій бюджетного процесу. Так, О.М. Бандурка та О.П. Гетманець розглядають бюджетний процес як тільки складання і затвердження бюджету [1, с. 102].

Ю.В. Пасічник стверджував, що кінцева мета складання бюджету полягає в тому, щоб привести його до встановлення бюджету як державного планового акта, що має обов'язкову силу і підлягає виконанню. Таким чином, він ототожнює бюджетний процес із законодавством з прийняттям звичайного закону [12, с. 210].

М.А. Гурвич розглядає порядок складання, розгляду і затвердження державного бюджету СРСР, не включаючи сюди виконання бюджету [6, с. 76].

Точки зору М.А. Гурвича і А.С. Ангелова свого часу обговорювалися в наукових працях М.І. Піскотіна і Н.І. Хімичевої. На нашу думку, слід погодитися з позиціями М.І. Піскотіна і Н.І. Хімичевої, оскільки не можна бюджетний процес ототожнювати із законодавством.

Законодавчий процес, пов'язаний із звичайним прийняттям закону, закінчується його прийняттям, а бюджетний процес не припиняється затвердженням бюджету, він триває через виконання бюджету і завершується складанням, розглядом і затвердженням звіту про виконання бюджету.

Е.С. Дмитренко не включає в бюджетний процес складання, розгляд і затвердження звіту про виконання бюджету, а з таким висновком не можна погодитися. Оскільки бюджетний процес завершується складанням, розглядом і затвердженням звіту про виконання бюджету як останньою стадією бюджетного процесу [7, с. 109].

Виконання бюджету – це одна з найважливіших стадій бюджетного процесу, в якій знаходить вираз практична реалізація бюджету за показниками його дохідної й видаткової частин. Під час виконання державного бюджету і місцевих бюджетів застосовується казначейське обслуговування бюджетних коштів. Казначейство України забезпечує казначейське обслуговування бюджетних коштів на основі ведення єдиного казначейського рахунку, відкритого у Національному банку України.

Відповідно до ст. 43 Бюджетного кодексу України казначейське обслуговування бюджетних коштів передбачає:

1) розрахунково-касове обслуговування розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, а також інших клієнтів відповідно до законодавства;

2) контроль за здійсненням бюджетних повноважень під час зарахування надходжень бюджету, реєстрації взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів та здійсненням платежів за цими зобов'язаннями;

3) ведення бухгалтерського обліку і складання звітності про виконання бюджетів з дотриманням національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку в державному секторі та інших нормативно-правових актів Міністерства фінансів України;

4) здійснення інших операцій з бюджетними коштами.

Бюджетна звітність є помісячною, поквартальною та річною. Так, відповідно до ч. 1 ст. 59 Бюджетного кодексу України місячний звіт про виконання Державного бюджету України подається Казначейством України Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України не пізніше 15 числа місяця, наступного за звітним.

Відповідно до ст. 60 Бюджетного кодексу України квартальний звіт про виконання Державного бюджету України подається Казначейством України Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України не пізніше 35 днів після закінчення звітного кварталу.

Квартальний звіт про виконання Державного бюджету України включає:

- 1) звіт про фінансовий стан (баланс) Державного бюджету України;
- 2) звіт про фінансові результати виконання Державного бюджету України;
- 3) звіт про виконання Державного бюджету України (включаючи звіти про виконання показників за формою додатків до закону про Державний бюджет України);
- 4) звіт про стан державного боргу і гарантованого державою боргу;
- 5) зведені показники звітів про виконання бюджетів;
- 6) звіт про прострочену заборгованість суб'єктів господарювання перед державою за кредитами (позиками), залученими під державні гарантії;
- 7) звіт про платежі з виконання державою гарантійних зобов'язань;
- 8) інформацію про здійснені операції з управління державним боргом;
- 9) інформацію про надані державні гарантії;
- 9-1) інформацію про стан місцевих боргів та гарантованих, відповідно, Автономною Республікою Крим, обласними радами та територіальними громадами боргів і про надані місцеві гарантії;

10) пояснення щодо стану виконання показників Державного бюджету України та місцевих бюджетів за звітний період.

Відповідно до ст. 61 цього ж Кодексу річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України подається Кабінетом Міністрів України Верховній Раді України, Президенту України та Рахунковій палаті не пізніше 1 квітня року, наступного за звітним.

Річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України включає:

- 1) звіт про фінансовий стан (баланс) Державного бюджету України;
- 2) звіт про виконання Державного бюджету України (включаючи звіти про виконання показників за формою додатків до закону про Державний бюджет України);
- 3) звіт про фінансові результати виконання Державного бюджету України;
- 4) звіт про рух грошових коштів;
- 5) звіт про власний капітал;
- 6) інформацію про виконання захищених видатків Державного бюджету України;
- 7) звіт про бюджетну заборгованість;
- 8) звіт про використання коштів з резервного фонду державного бюджету;
- 8-1) звіт про використання коштів державного фонду регіонального розвитку;
- 8-2) звіт про використання коштів державного дорожнього фонду;
- 8-3) звіт про використання коштів Державного фонду поводження з радіоактивними відходами;
- 8-4) звіт про використання коштів державного фонду розвитку водного господарства;
- 9) звіт про стан державного боргу і гарантованого державою боргу;
- 10) звіт про прострочену заборгованість суб'єктів господарювання перед державою за кредитами (позиками), залученими під державні гарантії;
- 10-1) звіт про платежі з виконання державою гарантійних зобов'язань;
- 11) зведені показники звітів про виконання бюджетів;
- 12) інформацію про виконання місцевих бюджетів, включаючи інформацію про стан місцевих боргів та гарантованих, відповідно, Автономною Республікою Крим, обласними радами та територіальними громадами боргів і про надані місцеві гарантії;
- 13) інформацію про здійснені операції з управління державним боргом;
- 14) інформацію про надані державні гарантії.

До такої стадії бюджетного процесу, як звітування про виконання бюджету, нам представляється за необхідне залучення громадськості, що підвищить прозорість бюджетної діяльності.

Так, наприклад, під час звітування про виконання Державного бюджету та відповідних місцевих бюджетів слід передбачити в структурі такого звіту інформацію для громадськості про досягнуті результати в галузі соціально-економічного розвитку, про невдачі і невирішені проблеми, а також про перспективні дії влади для подолання невирішених проблем. Кожен мешканець поштою має отримувати відповідні брошури з цим звітом. Хоча дана новація може нести за собою збільшення видатків на поштові пересилання таких матеріалів. У відповідному друкованому засобі масової інформації має щорічно друкуватися повний і детальний звіт про виконання відповідного бюджету за минулий рік, а також бюджет на поточний рік і всі поправки і зміни, що вносяться до нього.

Складання, розгляд і затвердження звіту про виконання бюджету є найважливішою формою контролю за використанням бюджетних коштів. Ще М.І. Піскотін писав, що за будь-яких обставин затвердження звіту про виконання бюджету слід було б включати до порядку денного сесії Ради як окреме питання. Це дало б можливість піддавати його більш ретельному аналізу, повніше розкривати всі недоліки і упущення, які були в фінансово-господарській діяльності в звітному році, і розробляти ефективні заходи, що здатні виключити їх повторення в майбутньому [13, с. 56].

В сучасних умовах ринкових відносин є такі точки зору на сутність бюджетного процесу в Україні. Ряд авторів, зокрема О.Д. Василик, вважають, що визначення «бюджетного процесу», закріплене в бюджетному законодавстві, в основному характеризує бюджетний процес, однак при цьому не відповідає на цілий ряд питань [3, с. 305]:

- коли починається цикл бюджетного процесу і коли закінчується;
- з чого він починається і чим закінчується;
- всі етапи бюджетного процесу перераховані у даних визначеннях;
- чому серед гілок влади, які впливають на бюджетний процес, не згадуються органи судової гілки влади.

Відповідаючи на поставлені питання, ми можемо надати наступне визначення бюджетного процесу. Бюджетний процес є роботою виконавчих, законодавчих і судових органів влади, починаючи з формування цілей та завдань управління бюджетною системою, включаючи збір вихідної інформації для аналізу факторів, що впливають на їх досягнення, складання Бюджетної декларації, соціально-економічного прогнозу розвитку країни, розробку проекту бюджету, його узгодження і затвердження, його виконання, в тому числі реалізацію планів по доходах і видатках, а також оцінку отриманих результатів, контроль на всіх етапах, організацію управління даними безперервним циклом і закінчуючи звітом про виконання бюджету.

Слід також додатково звернути увагу, що бюджетний процес має і іншу циклічність. Грошові кошти, які складають доходи, що надходять від конкретних юридичних і фізичних осіб, серед яких платники податків, державні унітарні підприємства відраховують до бюджету частину свого прибутку, а також міжбюджетні трансферти з вищестоящего бюджету. Потім ці кошти використовуються для реалізації намічених видатків, тобто надходять головним розпорядникам бюджетних коштів та їх одержувачам. Такі мініцикли відбуваються практично протягом одного або кількох робочих днів і входять у великий цикл, що становить бюджетний процес.

Окремі автори розглядають бюджетний процес в широкому і вузькому сенсі. Діяльність виконавчих і законодавчих органів влади щодо внесення на розгляд, розгляд і затвердження бюджетного плану на конкретний фінансовий рік, регламентована нормами права, – це бюджетний процес у вузькому сенсі. При цьому зазначають, що бюджетний процес у вузькому сенсі багато в чому співпадає із законодавчим процесом. Своєю чергою бюджетний процес в широкому розумінні визначається як процес реалізації бюджетної діяльності і є складовою частиною фінансово-правового процесу. Будь-яка діяльність вимагає визначення власної процедури, своєї процесуальної форми. Процесуальна форма необхідна для будь-якої правотворчої і правозастосовчої діяльності, а оскільки бюджетна діяльність базується на цих видах, то має і свою специфіку щодо процедур організації бюджетної системи, формування доходів і видатків бюджетів, бюджетного планування, виконання і контролю.

На думку Н.Я. Якимчук, поняття бюджетного процесу в його широкому значенні характеризується різними якостями. Насамперед це порядок (форма) реалізації бюджетної діяльності, що включає процедуру вирішення конкретно-індивідуальних справ у сфері бюджетної діяльності, і порядок формування заходів примусу. Це форма здійснення бюджетних прав суспільно-територіальних утворень і компетенції органів державної влади і місцевого самоврядування. У самій структурі бюджетного процесу, в його широкому розумінні, відособлюється порядок діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування з стадійного проведення бюджету як фінансово-планового акта у всьому його проходженні [18, с. 345].

Бюджетний процес в широкому розумінні розглядається як закріплена в законах і підзаконних нормативних актах діяльність органів влади, що не обмежується винесенням на розгляд, прийняттям та оприлюдненням бюджетного плану на найближчий фінансовий рік. Крім цього, бюджетний процес в широкому сенсі включає в себе діяльність органів держави щодо складання бюджетного плану, виконання бюджетного плану, складання звіту про його виконання та затвердження цього звіту. Крім того, в це поняття входить і формування бюджетних фондів, і витрачання коштів відповідно до затвердженого бюджетного плану, а також контроль за відповідністю затвердженого бюджетного плану всіх бюджетних фондів коштів та видатків бюджетних фондів. Отже, бюджетний процес не обмежується діяльністю тільки державно-владних органів, але й включає також діяльність платників податків, платників інших зборів, мит, штрафів (у частині, що стосується внесення грошових коштів в бюджетні фонди), діяльність підприємств, установ, організацій в частині витрачання ними коштів, виділених з бюджетних фондів згідно із затвердженим планом.

На думку О.П. Гетманець, стадіями бюджетного процесу в широкому сенсі є наступні [1, с. 145]:

- складання бюджетного плану;
- винесення бюджетного плану на розгляд до законодавчого органу;
- обговорення і розгляд бюджетного плану в законодавчому органі;
- прийняття бюджетного плану законодавчим органом;
- схвалення закону про бюджет парламентом;
- підписання і оприлюднення Президентом закону про бюджет;
- формування бюджетних фондів відповідно до затвердженого бюджетного плану;
- контроль за дотриманням бюджетного плану;
- складання звіту про виконання затвердженого бюджетного плану;
- затвердження звіту про виконання бюджетного плану;
- економічний аналіз виконання бюджетного плану.

На нашу думку, можна лише частково погодитися з точкою зору О.Д. Василика та О.П. Гетманець щодо визначення сутності бюджетного процесу та його стадій. Такі визначення поняття «бюджетного процесу» великою мірою мають економічний, а не правовий характер. Що стосується участі судових органів влади у бюджетному процесі, то, на наш погляд, вони можуть приймати участь на стадії виконання бюджету, а також складання, розгляду і затвердження звіту про виконання бюджету. Адже й у законодавчому визначенні (Бюджетний кодекс України) поняття бюджетного процесу йдеться не тільки про законодавчі і виконавчі органи влади, але і про учасників бюджетного процесу. Останніми можуть виступати і судові органи влади.

Позиція О.П. Гетманець стосовно розгляду бюджетного процесу як підгалузі фінансового права і виділення в бюджетному процесі одинадцяти стадій навряд чи є виправданою. Зокрема, виділити в самостійні стадії розгляд проекту бюджету і затвердження бюджету у практиці бюджетної діяльності неможливо, оскільки ці процедурні питання тісно переплітаються в бюджетному процесі в сучасних умовах. Прийняття закону про Державний бюджет Верховною Радою України, підписання і оприлюднення Президентом закону про Державний бюджет є логічним завершенням стадії розгляду і затвердження бюджету. Економічний аналіз виконання бюджетного плану, на наш погляд, не самостійна стадія бюджетного процесу, а невіддільна частина складання розгляду і затвердження звіту про виконання бюджету.

О.П. Орлюк зазначає, що весь бюджетно-процесуальний період об'єктивно поділяється на три відокремлені стадії: 1) бюджетне планування, яке включає складання, розгляд та затвердження бюджету, його поквартальний розподіл і внесення змін і доповнень в бюджетний план; 2) організація виконання бюджету відповідно до розпису доходів і видатків та їх збалансованості за бюджетною класифікацією та у порядку, визначеному законодавством; 3) організація складання, розгляду і затвердження звіту про виконання бюджетних планів. Кожна з цих стадій несе особливе організаційне навантаження і має свою внутрішню будову і процедурний зміст [11, с. 412].

В юридичній літературі існують різноманітні підходи до визначення критеріїв структурування процесів на окремі процесуальні провадження.

Під процесуальним провадженням В.Д. Чернадчук розглядає структурний підрозділ юридичного процесу, що являє собою сукупність процесуальних відносин, які характеризуються особливою спрямованістю, а також специфічними засобами та способами їх реалізації. Найважливішим елементом юридичного провадження є процесуальні стадії. Критерієм поділу процесу на стадії В.Д. Чернадчук вважає характер завдань стадій і далі розглядає процесуальну стадію як структурний підрозділ юридичного процесу, що являє собою сукупність процесуальних відно-

син, які характеризуються особливим колом і характером розв'язуваних процесуальних завдань [15, с. 163].

Процесуальне провадження і процедура співвідносяться як ціле і частина. Критерієм виділення окремих процедур в складі процесуальних проваджень можна назвати різноманітні особливості матеріально-правових норм і відносин, на базі яких вони виникають.

Всі процесуальні норми бюджетного права В.Д. Чернадчук поділяє на дві великі групи [15, с. 164]:

1) процесуальні норми, що регулюють основні бюджетно-процесуальні провадження (щодо складання проектів бюджетів; щодо розгляду і затвердження бюджетів; щодо виконання бюджетів; щодо підготовки, розгляду і затвердження звітів про виконання бюджетів);

2) процесуальні норми, що регулюють допоміжні (похідні) бюджетно-процесуальні провадження (норми, що регулюють провадження щодо зміни бюджетних показників – корекційне провадження; норми, що регулюють провадження зі здійснення державного і муніципального контролю – контрольне провадження).

А.С. Шухнін визначає бюджетний процес як систему послідовних дій, врегульованих спеціальними нормами, що входять в основний інститут фінансового права – бюджетне право. Сукупність дій може бути охарактеризована як юридичний процес, якщо їй притаманні такі ознаки [16, с. 228]:

- дії вчиняються послідовно, їх порядок не може бути змінений;
- дії втілені в процесуальну форму;
- процесуальна форма закріплена процесуальними нормами права.

Всі ці ознаки повною мірою притаманні бюджетному процесу.

О.М. Горбунова розглядає бюджетний процес як регламентовану нормами процесуального бюджетного права діяльність держави зі складання, розгляду і затвердження бюджету, його виконання, а також складання, розгляду і затвердження звіту про виконання бюджету. Авторка правильно підкреслює, що норми процесуального бюджетного права, суворе їх дотримання – це гарантія законності застосування норм матеріального бюджетного права, тобто гарантія правильності і своєчасності надходження до бюджету доходів і законності та своєчасності їх витрачання. О.М. Горбунова, аналізуючи визначення бюджетного процесу, вказує, що саме звіт про виконання бюджету є зворотним зв'язком у бюджетній діяльності держави і робить цю діяльність прозорою [5, с. 10].

А.В. Худяков ототожнює бюджетний процес з бюджетним плануванням і підкреслює, що в економічній літературі термін бюджетний процес майже не використовується, і для позначення економічного інституту, що опосередковує планування бюджету, використовується поняття бюджетного планування. Термін бюджетний процес, незважаючи на свою традиційність, є вузьким спеціальним поняттям для фінансово-правової науки, а для всіх інших стає зрозумілим лише за умови його роз'яснення [14, с. 201].

Деякі автори класифікують бюджетний процес відповідно до адміністративно-територіального устрою держави на:

- державний бюджетний процес;
- регіональний бюджетний процес;
- місцевий бюджетний процес.

Публічні фінанси, і, зокрема, державний бюджет – це найважливіші джерела фінансування економічного зростання.

С.І. Юрій зазначає, що за своєю суттю економіка в певному розумінні являє собою систему сполучених судин, у зв'язку з чим можна говорити про те, що в рамках наявного обсягу державних фінансових коштів принциповим залишається саме процедура вкладення коштів, під якою розуміється формування фінансового плану, бюджету держави і, що найважливіше, його виконання. На думку автора, саме по собі верховенство ролі процедури в бюджетному процесі, тобто її чітке визначення, дозволить уникнути таких явищ, як заморожування коштів на рахунках казначейства або незатребуваність частини фінансових ресурсів головними розпорядниками бюджетних коштів. Процедура це не тільки формальний процес прийняття рішення, але й узгодження в рамках цього процесу інтересів всіх соціально-політичних груп з питання використання державних фінансових коштів [17, с. 198].

На думку С.І. Юрія, бюджетний процес – це процес, спрямований на досягнення цілей, висунутих у рамках державної макроекономічної політики і забезпечення виконання державою та місцевим самоврядуванням своїх функцій. Ефективність або неефективність цього процесу безпосередньо залежить від застосовуваної всередині нього процедури. Основний критерій під

час розробки бюджетної процедури – раціоналізація бюджетного процесу. Він виділяє чотири етапи бюджетного процесу: складання проекту бюджету, прийняття бюджету, виконання бюджету та контроль за його виконанням [17, с. 211].

На нашу думку, є проблеми з поняттям бюджетного процесу і його стадіями, оскільки Бюджетний кодекс України дає не зовсім точне визначення бюджетного процесу. Відбувається змішування та плутанина стадій бюджетного процесу і функцій управління бюджету. Визначення бюджетного процесу, закріпленому в Бюджетному кодексі України, в цілому правильно вказало учасників бюджетного процесу. Ними є органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами та обов'язками з управління бюджетними коштами).

Законодавче визначення бюджетного процесу в умовах ринкових відносин вперше було закріплено в Законі України «Про бюджетну систему України» від 5 грудня 1990 року № 512-ХІІ. У ньому «бюджетний процес» визначався як регламентований законодавством порядок складання, розгляду, затвердження бюджетів, їх виконання і контроль за їх виконанням, затвердження звітів про виконання бюджетів, що входять до бюджетної системи України.

Розглядаючи вищевизначене визначення бюджетного процесу, слід зазначити, що, по-перше, бюджетний процес – це публічна діяльність органів державної влади й місцевого самоврядування (відповідно до Конституції України органи місцевого самоврядування самостійно формують, затверджують й виконують місцевий бюджет), які уповноважені чинним законодавством України розробляти, розглядати, затверджувати відповідний бюджет; по-друге, дане поняття охоплювало всі стадії бюджетного процесу, адже невіддільною стадією бюджетного процесу є складання, розгляд і затвердження звіту про виконання бюджету.

Потім поняття бюджетного процесу знайшло відображення в ст. 1 Бюджетного кодексу України від 21 червня 2001 року, де бюджетний процес був визначений як регламентована нормами права діяльність, пов'язана із складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему України.

Таким чином, з даного визначення поняття бюджетного процесу видно, що були усунені деякі правові прогалини поняття бюджетного процесу, дані в Законі України «Про бюджетну систему України», оскільки включена діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Слід підкреслити, що безперечною перевагою Бюджетного кодексу України є посилення уваги та ролі контролю за виконанням бюджету, визначена відповідальність за порушення бюджетного законодавства.

Поняття бюджетного процесу, закріплене в ст. 2 чинного Бюджетного кодексу України, мало також ряд правових недоліків:

– по-перше, воно не охоплювало всіх стадій бюджетного процесу: складання, розгляд і затвердження звіту про виконання відповідних бюджетів. Хоча, якщо звернутися до самого Бюджетного кодексу України, то відповідно до ч. 1 ст. 19 цього кодексу передбачена така стадія бюджетного процесу, як підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього. Видається, що не можна випускати цю стадію з визначення бюджетного процесу. Безумовно, складовою частиною бюджетного процесу є складання, розгляд і затвердження звіту про виконання бюджету;

– по-друге, слід звернути увагу на розмежування стадій бюджетного процесу, встановлених в понятійному визначенні (ст. 2 Бюджетного кодексу України):

- складання бюджетів;
- розгляд бюджетів;
- затвердження бюджетів;
- виконання бюджетів;
- звітування про їх виконання,
- контроль за дотриманням бюджетного законодавства.

Натомість статтею 19 Бюджетного кодексу України регламентовані такі стадії бюджетного процесу:

- 1) складання та розгляд Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) і прийняття рішення щодо них;
- 2) складання проектів бюджетів;
- 3) розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);
- 4) виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);

5) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.

Тут можна побачити, що у визначенні (ст. 2 БКУ) бюджетного процесу відсутня така стадія, як складання та розгляд Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) і прийняття рішення щодо них, внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет). Таким чином, є протиріччя у розмежуванні стадій бюджетного процесу, закріплених у понятійному визначенні та стадій бюджетного процесу, регламентованих у статті 19 Бюджетного кодексу України.

Стадією у бюджетному процесі є відокремлений, самостійний і закінчений етап діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, в результаті якого бюджет переходить з одного якісного стану в інший.

Таким чином, визначення бюджетного процесу зазнало ряд змін. Новелою у визначенні цього поняття, на нашу думку, має стати включення в дане визначення положень, пов'язаних із здійсненням бюджетного обліку, проведенням зовнішніх перевірок.

Законодавець важливе значення відводить контролю за виконанням бюджету, і ця норма збережена в понятійному визначенні (ст. 2 БКУ). На наш погляд, фінансовий контроль повинен супроводжувати всі стадії бюджетного процесу – від складання проекту бюджету до затвердження звіту про виконання бюджету.

На нашу думку, необхідно закріпити в Бюджетному кодексі України таке визначення поняття «бюджетний процес».

Бюджетний процес – це регламентована нормами бюджетно-процесуального права діяльність представницьких і виконавчих органів державної влади, місцевого самоврядування, інших учасників бюджетного процесу зі складання проектів бюджетів, їх розгляду і затвердження, виконання бюджетів та здійснення бюджетного обліку, проведення зовнішніх перевірок, складання, розгляду і затвердження звіту про виконання бюджетів, а також здійснення бюджетного контролю на всіх стадіях бюджетного процесу.

Періодичність бюджету являє собою процес, за якого відбувається послідовна зміна однієї стадії іншою.

Послідовність проходження стадій не може бути змінена. Тільки суворий порядок, що повторюється з року в рік, урегульований нормами бюджетного права, дозволяє щорічно складати бюджет як економічно обґрунтований закон держави, в якому відображені доходи та видатки змінюються.

Таким чином, щодо питання поняття бюджетного процесу та його стадій, кількості стадій в бюджетному процесі в Україні наявні різні точки зору представників правової та економічної науки. У бюджетному процесі України найтіснішим чином переплітаються економічні, правові та політичні аспекти. Про це свідчить практика роботи Верховної Ради України за весь час незалежності. Законодавче визначення поняття бюджетного процесу потребує уточнення і вдосконалення.

Список використаних джерел:

1. Бандурка О.М., Гетманець О.П. Бюджетне право України : підручник. Харків : Університет внутрішніх справ, 2000. 210 с.
2. Бесчеревных В.В. Компетенция Союза ССР в области бюджета. Юридическая литература. Москва, 1976. 210 с.
3. Василюк О.Д., Павлюк К.В. Бюджетна система України : підручник. Київ : Центр навчальної літератури, 2004. 544 с.
4. Воронова Л.К. Фінансове право України : підручник. Київ : Прецедент ; Моя книга, 2006. 448 с.
5. Горбунова О.Н. Правовые основы финансовой деятельности / О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева. Финансовое право. 2003. № 4. С. 10–11.
6. Гурвич М.А. Советское финансовое право : учеб. пособ. Москва, 1952. 156 с.
7. Дмитренко Е.С. Фінансове право України. Практикум. Київ, Атіка, 2004. 216 с.
8. Єпіфанов А.О., Сало І.В., Д'яконова І.І. Бюджет і фінансова політика України. Київ : Наук.думка, 1997. 304 с.
9. Маркелов Ф.В. Вопросы теории бюджетного права: бюджетные правоотношения как базовый критерий выделения бюджетно-правовой ответственности. *Гражданин и право*. 2006. № 6. С. 43–48.
10. Монаєнко А.О. Бюджетне право України : навч. посіб. Запоріжжя : КПУ, 2009. 480 с.
11. Орлюк О.П. Фінансове право. Академічний курс : підручник / О.П. Орлюк. Київ : Юрінком Інтер, 2010. 808 с.

12. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: Навчальний посібник. Київ, Знання-Прес, 2002. 495 с.
13. Пискотин М.И. Советское бюджетное право (основные проблемы). Москва, 1971. 189 с.
14. Худяков А.И. Основы теории финансового права. Алматы, 1995. 310 с.
15. Чернадчук В.Д. Поняття та сутність бюджетних відносин / В.Д. Чернадчук. *Підприємництво, господарство і право*. 2005. № 11. С. 162–165.
16. Шухнін А.С. Правове регулювання бюджетних повноважень як категорії фінансової діяльності органів місцевого самоврядування України. *Держава та регіони*. Серія «Право». 2010. № 4. С. 226–231.
17. Юрій С.І. Бюджетна система України : навч. посіб. / С.І. Юрій, Й.М. Бескид. Київ : НІОС, 2000. 400 с.
18. Якимчук Н.Я. Розпорядники бюджетних коштів: система та правовий статус : монографія. Чернівці : Вид-во Чернівець. нац. ун-ту, 2009. 647 с.

УДК 342.93

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.1-2.15>

САВЧУК О.Я.

КЛАСИФІКАЦІЯ ЗАСОБІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ДІТЕЙ-СИРІТ ТА ДІТЕЙ, ПОЗБАВЛЕНИХ БАТЬКІВСЬКОГО ПІКЛУВАННЯ

У статті здійснено ґрунтовне дослідження щодо генезису детермінант «засіб», «правові засоби», «адміністративно-правові засоби», «адміністративно-правові засоби захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування». Відповідно, на підставі загальних визначень зазначених понять автором сформульовані власні трактування даних категорій. Наголошено, що категорію «засоби» недоцільно відносити до юридичної термінології, оскільки вона є особисто не дослідженою та не визначеною. Але якщо звернутися до складової частини «правові», яка досить часто вживається поруч із категорією «засоби», що безпосередньо доводить свою належність до юридичної термінології, то ми можемо говорити виключно про існування зазначеного словосполучення з юридичним змістом. З'ясовано, що характерні особливості та порядок застосування адміністративно-правових засобів у сфері адміністративно-правового захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, закріплено в законодавстві України відповідного спрямування, уточнені ж такі засоби в нормативно-правових актах, що видаються органами виконавчої влади центрального та місцевого рівнів, а також органами місцевого самоврядування. Доведено, що органи публічної адміністрації широко використовують зазначені засоби, формуючи та вдосконалюючи суспільні відносини в різних сферах (у нашому випадку це сфера всебічного захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування), оскільки адміністративно-правові засоби являють собою дієвий структурний елемент регулятивної діяльності органів і поділ їхніх владних повноважень. Зроблено висновок, що під адміністративно-правовими засобами захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, слід розуміти організаційно-правову діяльність органів публічної адміністрації, яка регулює суспільні відносини, через застосування адміністративно-правових прийомів та способів у сфері захисту прав особливо незахищеної категорії дітей із метою дотримання та забезпечення захисту їхніх прав та інтересів від протиправних діянь та з притягненням правопорушників до відповідальності.

Ключові слова: засоби, правові засоби, адміністративно-правові засоби, засоби захисту прав, діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування.