

8. Костів М.В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб та особливості її реалізації в адміністративно-деліктних відносинах : автореф. десерт. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / М.В. Костів ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. – К., 2005. – 21 с.

9. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления / Б.М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 280 с.

10. Скаун О.Ф. Теорія держави і права : підруч. / пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.

11. Адміністративне право : навч. посіб. / З.Р. Кісіль, Р.В. Кісіль. – 3-ге вид. – К. : Правова єдність [Всеукраїнська асоціація видавців], 2011. – 696 с.

12. Мамутов В.К. О соотношении понятий компетенции и правоспособности государственных хозяйственных органов / В.К. Мамутов // Правоведение. – 1965. – № 4. – С. 56–63.

13. Ромашко Олена Олександрівна. Державні органи зі статусом юридичної особи як особливі суб'єкти конституційно-правових відносин : дисер. на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. Архангельськ, 2006 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://pravolib.pp.ua/pravospособnost-deesposobnost-gosudarstvennogo-8150.html>

УДК 336.14.01

Сідор Михайло Іванович

канд. юрид. наук, доцент кафедри
адміністративного і фінансового права
Національного університету
«Одеська юридична академія»

Боднарук Юрій Володимирович

канд. юрид. наук, доцент кафедри
адміністративного і фінансового права
Національного університету
«Одеська юридична академія»

ЗМІСТ ТА СТРУКТУРА БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена аналізу змісту та структури бюджетного процесу та окремих його стадій. В ній визначенні

фактори, що безпосередньо впливають на зміст бюджетного процесу в цілому та окремих його стадій. Визначені загальні ознаки бюджетного процесу як різновиду юридичного процесу та спеціальні ознаки бюджетного процесу, що дають можливість відокремити бюджетний процес від інших видів юридичного процесу та визначити його сутність.

Ключові слова: бюджетний процес, стадії бюджетного процесу, межі бюджетного процесу, учасники бюджетного процесу, бюджетні повноваження.

The article is devoted to the analysis of the content and structure of the budget process and its individual stages. Identify the factors that directly affect the content of the budget process as a whole and its individual stages. The general features of the budget process as a form of legal process and special features of the budget process, making it possible to separate the budget process from other legal process and to define its essence.

Key words: the budget process, the stage of the budget process, the limits of the budget process, the participants of the budgetary process, budgetary authority.

Постановка проблеми. Бюджетні ресурси є завжди обмеженими і не можуть покрити всіх потреб, тому відбувається конфлікт інтересів, під час якого різноманітні політичні сили конкурують між собою, намагаючись забезпечити фінансовими ресурсами саме свої інтереси. Без чіткого правового регулювання питань щодо складання, затвердження та виконання бюджету не можна забезпечити законність та захист публічних інтересів, виконати певні соціальні програми. Завдяки бюджетно-процесуальним нормам і відбувається усунення зазначених конфліктів. Таким чином, конфліктність бюджетних відносин викликає необхідність більш чіткого процесуального врегулювання, є передумовою постійного розвитку та вдосконалення бюджетно-процесуального законодавства.

На кожній із стадій бюджетного процесу приймають участь в межах своїх повноважень певні учасники бюджетного процесу. Саме завдяки повній, чіткій та вчасній реалізації

бюджетних повноважень кожного із учасників бюджетного процесу здійснюється бюджетний процес. Без належного визначення змісту та особливостей стадій бюджетного процесу, не можливо визначити які суб'єкти повинні здійснювати відповідні дії в межах бюджетного процесу, а які повинні утримуватись від таких дій. Також це обумовлює проблеми притягнення до відповідальності за не здійснення або неналежне здійснення дій, які направлені на реалізацію бюджетного процесу, тому що суб'єктами, які можуть бути притягнені до відповідальності за такі дії, є лише учасники бюджетного процесу.

Ступінь наукової розробки проблеми. Дослідження щодо змісту та структури бюджетного процесу здійснювались у підручниках з фінансового та бюджетного права, науково-практичних коментарях Бюджетного кодексу України, наукових публікаціях. Але слід зазначити, що дослідження не мали комплексного характеру, а здійснювались в певному аспекті. Певні аспекти цього питання висвітлювали у своїх працях Л.К. Воронова, О.Н. Горбунова, Л.Н. Древаль, М.О. Клішина, М.П. Кучерявенко, О.П. Орлюк, А.Г. Пауль, М.І. Піскотін, Л.А. Савченко, В.Д. Чернадчук, Н.Я. Якимчук, І.Є. Януль.

Мета статті – дослідження питання щодо визначення змісту та структури бюджетного процесу в цілому та окремих його стадій, їх меж, що в свою чергу дає можливість визначення суб'єктного складу учасників на кожній стадії бюджетного процесу. Виявлення прогалин бюджетного законодавства з цього питання та подальших напрямів його вдосконалення.

Викладення основного матеріалу. Бюджетний процес є засобом реалізації бюджетної політики, ефективність якої визначається ступенем правової регламентації бюджетного процесу. Необхідність якісного процесуального врегулювання бюджетних відносин обумовлена тим, що бюджетні відносини обмежені у часовому просторі, тобто бюджет повинен складатися та виконуватися відповідно до встановлених строків, і ускладнюються наявністю якісно різноманітного кола суб'єктів цих відносин [1, с. 37].

Бюджетний процес є одним з видів юридичного процесу. В енциклопедичній літературі найчастіше зустрічається таке визначення: «юридичний процес (лат. *processus* – просування вперед) – визначена законом процедура застосування матеріальних правових норм (виборчого процес, бюджетного процес, законодавчий процес). У вузькому значенні – встановлена законом процедура провадження у кримінальних, цивільних, господарських, адміністративних та інших справах» [2, с. 187]. Фахівці з теорії держави та права розглядають юридичний процес декілька під іншим кутом зору, визначаючи його як врегульований процесуальними нормами порядок діяльності компетентних державних органів, який являє собою систему процесуальних дій по підготовці, прийняттю юридичних рішень загального чи індивідуального характеру. На думку О.Ф. Скакун специфіка юридичного процесу проявляється в тому, що він: 1) має юридичну природу; 2) регламентується нормами національного законодавства; 3) являє собою владну діяльність компетентних органів та посадових осіб; 4) складається з певних стадій; 5) фіксується в документально оформлених правових актах [3, с. 802].

Юридичний процес завжди проходить в межах процесуальної форми, тобто полягає, при наявності відповідних передумов, в послідовності певних дій. Найчастіше структуру юридичного процесу в загальному вигляді визначають, як сукупність проваджень та процедур. Так, юридичний процес містить в собі судові та не судові процеси, які складаються з сукупності послідовних одно порядкових процедур [4, с. 91].

Вбачається, що юридичний процес необхідно розглядати в широкому сенсі. Таке розуміння юридичного процесу дозволяє стверджувати, що одним із видів юридичного процесу є бюджетний процес, якому також притаманні такі ознаки юридичного процесу, як стадійність, послідовність стадій, обов'язкова наявність державно-владного суб'єкта, правова природа процесу, чітка правова регламентація. Крім зазначених загальних ознак, можна виокремити й спеціальні, притаманні лише бюджетному процесу, ознаки: 1) чітко визначена мета кожної із стадій, 2) визначене коло суб'єктів на кожній стадії,

3) межі бюджетного процесу та його стадій, 4) циклічність стадій, які щороку повторюються, 5) логічність побудови.

Бюджетний кодекс України визначає бюджетний процес як регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства [5]. Повний часовий цикл бюджетного процесу складає більше двох років. Цей часовий цикл можна розділити на три періоди: перший – до початку бюджетного року, другий – сам бюджетний рік, третій – період після закінчення бюджетного року.

Бюджетний процес в Україні щорічно поновлюється, проходячи одні і ті ж самі стадії. Скільки існує бюджет, стільки існують і ці стадії бюджетного процесу [6, с. 63]. Ці стадії бюджетного процесу взаємопов'язані за своїм змістом та діями, а також взаємообумовлені, так як наступна стадія не може початись без логічного завершення попередньої. Їх послідовність встановлена не лише нормативно, а й визначена логічно природою самого процесу. На кожній стадії бюджетного процесу вирішуються питання, які в інший час не можуть бути вирішені. Стадії бюджетного процесу йдуть послідовно і цей порядок змінити не можливо. Лише суворий порядок проходження всіх стадій бюджетного процесу, що повторюється з року в рік та врегульований нормами права, дозволяє щороку складати бюджет, як економічно обґрунтований план держави, в якому відображені його доходи та витрати, що змінюються кожен рік [7, с. 28].

Діючою редакцією Бюджетного кодексу України передбачається п'ять стадій бюджетного процесу. Вбачається, що цей перелік та назви стадій не повністю відповідають сукупності тих дій, які здійснюються на певних етапах бюджетного процесу.

Слід зазначити, що на кожній стадії перед учасниками бюджетного процесу стоять певні, конкретні завдання, тому кожна стадія являє собою завершений етап бюджетного процесу, який увінчується певним юридичним фактом – складанням економіко-правового документу чи прийняття рішення, що має

певні економіко-правові наслідки. Так, Н.Я. Якимчук зазначає, що «під стадіями бюджетного процесу прийнято розуміти сукупність правовідносин, що виникають у певні проміжки часу в період бюджетного циклу в ході діяльності учасників бюджетного процесу. Однак, стадії бюджетного процесу є не лише сукупністю правовідносин, а й включають в себе певні юридичні факти, які в свою чергу зумовлюють завершення попередньої стадії і початок наступної» [8, с. 134]. Із цим твердженням слід погодитися, оскільки саме юридичні факти дають змогу визначити момент завершення однієї стадії і початок наступної, тобто визначити межі стадій бюджетного процесу. Разом із тим, слід зазначити, що Бюджетним кодексом України не встановлено часові межі, не зазначено і конкретні юридичні факти, з настанням яких Бюджетний кодекс України пов'язує початок і закінчення відповідних стадій бюджетного процесу.

З аналізу бюджетного законодавства видно, що існує проблема визначення меж бюджетного процесу як у цілому, так і щодо окремих його стадій. Слід зазначити, що визначення меж певної діяльності має суттєвий вплив на зміст цієї діяльності, так як це дає можливість окреслити обсяг дій, що повинні бути здійснені та коло осіб, що мають приймати участь у цій діяльності. Вбачається, що під межами бюджетного процесу необхідно розуміти часові терміни та/або юридичні факти, з якими бюджетне законодавство пов'язує початок чи закінчення бюджетного процесу в цілому, чи окремої стадії бюджетного процесу.

Якщо з рештою стадій більш-менш зрозуміло, то стадії, які названі законодавцем «складання та розгляд Бюджетної декларації і прийняття рішення щодо неї» та «складання проекту бюджету», заслуговує більше уваги. Мета цих стадій одна – підготовка обґрунтованого проекту бюджету для внесення його на розгляд та затвердження Верховною Радою України.

Зі змісту бюджетного законодавства незрозуміла доцільність виокремлення в структурі бюджетного процесу окремо стадії складання та розгляд Бюджетної декларації і прийняття рішення щодо неї. Як зазначено в Бюджетному

кодексі України, проект державного бюджету складається Міністерством фінансів України. Але при цьому слід враховувати, що для його складання Міністерство фінансів України має отримати відповідні документи, прогнольні розрахунки на плановий період, статистичні та аналітичні дані, де висвітлюється динаміка окремих економічних показників по доходах та видатках, а також зведені бюджетні запити з економічними обґрунтуваннями показників щодо обсягів необхідного бюджетного фінансування, тобто фактичному складанню тексту проекту бюджету передусє значна за обсягом аналітична робота.

Вбачається за необхідне визначити першу стадію бюджетного процесу як бюджетне планування, яка буде охоплювати складання та прийняття Бюджетної декларації та складання проекту бюджету. Під бюджетним плануванням необхідно розуміти урегульовану правовими нормами діяльність уповноважених органів по збору інформації, аналізу економічних показників, прогнозуванню, складанню розрахунків щодо визначення обсягу доходів та видатків бюджету з їх економічним обґрунтуванням. Методологія бюджетного планування дає змогу ув'язати бюджетні показники від мікрорівня до макрорівня та врегулювати міжбюджетні відносини для досягнення оптимального результату щодо ефективності використання бюджетних ресурсів. Завершальним етапом стадії бюджетного планування є складання проекту бюджету. Отже, бюджетне планування складається з певних етапів, які мають певну послідовність з тим, щоб кожен попередній етап створював умови для реалізації наступного. Найважливіше значення на стадії бюджетного планування має методика бюджетного планування [9, с. 25]. Бюджетне планування має велике значення, так як від того, наскільки об'єктивні та реальні показники закладені в бюджет, залежить його ефективне виконання.

Вбачається за доцільне чіткіше визначити в Бюджетному кодексі України момент початку стадії бюджетного планування та її етапи для встановлення кола учасників бюджетного процесу на цій стадії. В свою чергу, початком бюджетного процесу та

початком стадії бюджетного планування необхідно вважати затвердження плану заходів Міністерства фінансів України щодо забезпечення складання проекту Державного бюджету України на плановий рік, що здійснюється у лютому року, що передує плановому, та з чого починається безпосередня робота щодо розроблення проекту Бюджетної декларації на плановий період. Закінчується перша стадія прийняттям Кабінетом Міністрів України постанови про схвалення проекту закону про Державний бюджет України. Метою першої стадії є створення завершеного економічно обґрунтованого проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період для подальшого його внесення на розгляд та затвердження до парламенту.

Слід зазначити, що, відповідно до попередньої редакції Бюджетного кодексу України, фактичному складанню проекту державного бюджету передувала робота щодо розробки та затвердження Основних напрямів бюджетної політики на плановий бюджетний період (Бюджетна резолюція). Бюджетна резолюція розроблялась Міністерством фінансів України та затверджувалась Верховною Радою України до 1 травня. Поточною редакцією Бюджетного кодексу України передбачено, що складання проекту державного бюджету здійснюється на підставі Бюджетної декларації, яка затверджується Кабінетом Міністрів України не пізніше 1 червня. Кабінет Міністрів України подає до Верховної Ради України Бюджетну декларацію на розгляд у триденний строк після її схвалення. Таким чином, поточна редакція Бюджетного кодексу України замінила Бюджетну резолюцію на Бюджетну декларацію, також змінились строки затвердження, з 1 травня на 1 червня. При цьому, Бюджетну декларацію затверджує Кабінет Міністрів України та подає фактично для ознайомлення до Верховної Ради України, а Бюджетну резолюцію затверджувала Верховна Рада України. З наведеного випливає, що Верховна Рада України фактично не приймає участі у складанні проекту державного бюджету та не може безпосередньо впливати на бюджетне планування, що, в свою чергу, ускладнює процес реалізації стадії розгляду проекту та прийняття закону про Державний бюджет України.

Стадія виконання бюджету також заслуговує окремої уваги. Вона починається з 1 січня та закінчується 31 грудня (термін закінчення стадії може бути іншим у разі настання обставин, з якими законодавство передбачає продовження бюджетного періоду). Метою стадії виконання бюджету є дотримання та виконання показників щодо доходів та витрат, яких було заплановано. Тобто, забезпечити своєчасне та повне надходження передбачених бюджетом доходів, а також безперерйне фінансування запланованих витрат, законне, цільове й ефективне витрачання бюджетних коштів. До основних учасників бюджетного процесу на стадії виконання Державного бюджету належать: Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Державна казначейська служба України, Національний банк України, фіскальні органи та розпорядники бюджетних коштів.

Відповідно до діючого бюджетного законодавства на стадії виконання бюджету, у разі необхідності, до Державного бюджету України можуть вноситися зміни. Внесення змін та доповнень до закону про Державний бюджет України необхідно розглядати як окреме провадження бюджетного процесу, яке не входить до жодної стадії бюджетного процесу, тобто позастадійне провадження, яке виходить за межі певної стадії бюджетного процесу, та може здійснюватись одразу після оприлюднення закону про Державний бюджет України і до закінчення стадії виконання бюджету. Це обумовлено тим, що перед кожною стадією ставляться певні завдання та досягаються певні цілі, які не можуть бути досягненні на інших стадіях. Метою внесення змін та доповнень до закону про Державний бюджет України є вдосконалення поточного бюджетного законодавства, спрямоване на встановлення відповідності запланованих бюджетних показників фактичним реаліям економічного життя країни, що в свою чергу не відповідає меті виконання бюджету.

Необхідність розмежування стадії виконання бюджету та внесення змін та доповнень також обумовлена кількісним та якісним складом учасників бюджетного процесу, які реалізують свої бюджетні повноваження в межах певної стадії. Тобто коло

учасників бюджетного процесу, які беруть участь на стадії виконання, відрізняється від кола суб'єктів, які задіяні під час внесення змін та доповнень. Під час внесення змін та доповнень до закону про Державний бюджет України бере участь обмежена кількість учасників бюджетного процесу в особі суб'єктів, що наділені правом законодавчої ініціативи та безпосередньо Верховна Рада України. Методи досягнення цілей та дії, які здійснюються в межах кожної із стадій, також кардинальним чином відрізняються. Як зазначалося вище, стадії бюджетного процесу здійснюються одна за одною у логічній послідовності і закінчення попередньої обумовлює початок наступної. Цим умовам не відповідає внесення змін та доповнень, оскільки: по-перше, здійснюється за наявності певної необхідності, у разі відсутності такої необхідності це провадження взагалі не здійснюється, стадії ж є обов'язковими; по-друге, внесення змін та доповнень може здійснюватись як після початку виконання бюджету, так і до фактичного виконання бюджету. Це провадження може здійснюватись, починаючи з моменту опублікування закону про Державний бюджет України і до 31 грудня планового бюджетного року (або в інший термін, якщо дію закону було продовжено при наявності відповідних підстав).

Висновки. Зазначені проблеми організації та здійснення бюджетного процесу в Україні вимагають негайного вирішення, як в цілому, так і на кожній його стадії, що в подальшому дозволить забезпечити ефективне управління бюджетними ресурсами, підвищити результативність, ефективність і прозорість використання бюджетних коштів, уникнути зриву бюджетного процесу через політичні події, підвищити якість змісту головного фінансового плану держави та стане міцним підґрунтям для забезпечення соціально-економічного розвитку України.

Література:

1. Пауль А.Г. Процессуальные нормы бюджетного права / А.Г. Пауль // Право и политика. – 2001. – № 5. – С. 35 – 41.

2. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. – К. : Укр. енциклопедія, 2003. – Т. 5. – 459 с.
3. Скакун О.Ф. Теорія держави та права / О.Ф. Скакун. – Х., 2005. – 656 с.
4. Кузьменко О. Структура юридичного процесу / О. Кузьменко // Вісник прокуратури. – 2003. – №9. – С. 91.
5. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 59. – Ст. 2047.
6. Пискотин М.И. Советское бюджетное право (основные проблемы) / М.И. Пискотин. – М.: Юрид. лит-ра, 1971. – 312 с.
7. Горбунова О.Н. Совершенствование финансово-правовых институтов в современных условиях перестройки управления народным хозяйством: Учебное пособие / О.Н. Горбунова. – М.: ВЮЗИ, 1988. – 78 с.
8. Якимчук Н.Я. Проблеми поняття та змісту категорії „правовий статус” суб’єкта права / Н.Я. Якимчук // Ерліхівський збірник – 2005 – Вип. 4 – 5 – С. 32 – 37.
9. Януль І.Є. Бюджетний процес в Україні та напрями його вдосконалення / І.Є. Януль // Фінанси України. – 2005. – № 9. – С. 25 – 29.