

Принципи бюджетного процесу



Ю. О. Фоменко

старший викладач кафедри фінансового права
Національного університету державної податкової
служби України

Сучасні реформи в українському суспільстві характеризуються радикальними і докорінними змінами у відносинах власності, посиленням ролі фінансової діяльності у сфері централізованих та децентралізованих фондів коштів. Найбільш яскравою формою вираження сутності державної влади та од-

У статті проаналізовано проблеми бюджетного процесу, зумовлені відсутністю нормативного закріплення його принципів. Запропоновано їх перелік та обов'язковість законодавчого закріплення.

Ключові слова: бюджет, бюджетний процес, принципи.

В статье проанализированы проблемы бюджетного процесса, обусловленные отсутствием нормативного закрепления его принципов. Предложено их перечень и обязательность законодательного закрепления.

Ключевые слова: бюджет, бюджетный процесс, принципы.

In the article the budget process problems which are caused by the absence of its legal principles are analyzed. The author proposes their list and insists on their legal definition.

Keywords: budget, budget process, principles, budget legislation.

нією з найважливіших ланок фінансової системи у кожній країні є державний бюджет, до якого мобілізуються фінансові ресурси держави та розподіляються на визначені цілі. Бюджетний процес закріплює порядок одержання державою доходів, розподіл між різними бюджетами та використання, забезпечуючи здійснення державою й органами

місцевого самоврядування їх завдань і функцій.

На жаль, сьогодні бюджетний процес в Україні занадто заполітизований, що, безумовно, негативно впливає на якісні показники та збалансованість основного фінансового документа країни. Проте саме від реалізації бюджету залежить економічне і соціальне становище в державі. Тому дуже важливо деталізувати бюджетний процес, виокремити та з'ясувати його сутнісні ознаки, а також конкретизувати зміст і значення базових принципів бюджетного процесу України, як вихідних положень, які враховуються на кожній його стадії.

Згідно з пунктом 11 частини 1 статті 2 Бюджетного кодексу України [2], бюджетний процес – 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.

Таке визначення, на наш погляд, не відображає всебічно всіх ознак, які притаманні процесуальному правовому інституту. Процесуальне право нерозривно пов'язане з матеріальним правом, воно надає енергію матеріальному праву, є процесуальною формою здійснення і захисту останнього [10, с. 187]. Таким чином, норми бюджетного процесу реалізують матеріальні норми бюджетного права, що нерозривно пов'язані з діяльністю певного кола суб'єктів (учасників бюджетних правовідносин). Отже, погоджуємося з думкою О. П. Орлюк [6, с. 282] про те, що бюджетний процес – це 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.

Враховуючи недосконалість та неповноту визначення бюджетного процесу в чинному законодавстві України, а також те, що бюджетне законодавство покликано якомога точніше регламентувати і дефініювати бюджетний процес і бюджетні відносини, які з ним пов'язані, вважаємо за доцільне розглянути бюджетний процес у широкому значенні. Тобто як процес реалізації усєї бюджетної діяльності в державі та як інститут фінансового процесу, що підпорядковується законодавчо закріпленим процедурним формам, які забезпечують законність, доцільність, обґрунтованість, ефективність та повноту такої діяльності.

Загалом нормам бюджетного процесу притаманні такі риси:

- 1) визначення складу учасників бюджетної діяльності;
- 2) перелік видів необхідних дій та їх обов'язкова послідовність;
- 3) передбачення організаційної форми кожної дії;
- 4) визначення обов'язкового порядку прийняття рішень [11, с. 92].

Таким чином, суть бюджетного процесу зосереджується на безпосередньому виконанні акта про бюджет, що його постійно мають контролювати органи державної влади та громадськості для досягнення відповідності між запланованими і реальними показниками [6, с. 284].

Щорічно органи законодавчої, виконавчої влади та місцевого самоврядування, бюджетні установи, організації, інші юридичні особи проводять діяльність з приводу складання, розгляду, затвердження та виконання бюджету. Цей процес є надзвичайно динамічним, адже постійно змінюються значення та роль економічних показників, з'являються нові цілі, програми і разом з тим видатки

держави на їх виконання. Але незважаючи на цю динаміку, бюджетний процес підпорядковується загальним, фундаментальним принципам, які є базою при складанні, розгляді, затвердженні та виконанні державного бюджету.

Принцип – це основна засада, вихідна ідея, що характеризується універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображає суттєві положення теорії, системи внутрішньодержавного і міжнародного права. Принцип є джерелом багатьох висновків, що відносяться до нього [10, с. 111]. Отже, принципи бюджетного процесу – це законодавчо закріплені нормами бюджетного права, основоположні, керівні засади, на яких ґрунтується діяльність уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування щодо складання, розгляду, затвердження бюджетів, їх виконання, здійснення контролю за їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів усіх рівнів.

У своїх наукових працях окремі принципи бюджетного процесу досліджували такі вітчизняні вчені: Д. А. Бекерська, Л. К. Воронова, І. В. Запатріна, Л. П. Косенко, А. П. Маслій, В. М. Опарін, О. П. Орлюк, Д. В. Полотенко, І. В. Розпутенко, Н. В. Сидорова, С. І. Юрій, І. Є. Януль та ін. Проте ґрунтового дослідження проблеми визначення принципів бюджетного процесу як комплексного процесуально-правового інституту досі немає. Варто відзначити, що й на законодавчому рівні ці принципи не закріплені, а це, в свою чергу, позбавляє їх загальнообов'язкового значення та сприяє неоднозначному їх тлумаченню при правозастосуванні.

Для бюджетного процесу характерні загальні принципи бюджетної діяльності та бюджетної системи України, закріплені в ст. 7 Бюджетного кодексу України, а саме: єдності бюджетної систе-

ми України, збалансованості, самостійності, повноти, обґрунтованості, ефективності та результативності, субсидіарності, цільового використання бюджетних коштів, справедливості і неупередженості, публічності та прозорості [2]. Деякі з них у контексті бюджетного процесу мають своє значення, а бюджетному процесу у свою чергу, притаманні й власні принципи.

Так, зокрема, дуже важливим для бюджетного процесу є принцип щорічності бюджету, який встановлює обов'язок учасників бюджетного процесу до початку планового року прийняти закон про Державний бюджет, а саме до 1 грудня року, що передує плановому [3]. Такий принцип забезпечує можливість ефективніше проводити контрольну діяльність щодо виконання прийнятого бюджету, а також своєчасно реагувати на тенденційні зміни у структурі та динаміці ринку, в обсягах виробництва і темпах інфляції, значеннях валового внутрішнього продукту. Економічне значення цього принципу полягає в тому, що річний бюджет дозволяє конкретизувати зміни в темпах зростання продуктивності праці, промислового виробництва під впливом науково-технічного прогресу тощо.

З вищенаведеним принципом органічно пов'язаний принцип циклічності бюджетного процесу, який полягає у щорічному повторенні стадій бюджетного процесу, а також продовженні здійснення виплат та фінансування у разі неприйняття закону про бюджет на наступний період за визначених законом підстав у разі: введення воєнного стану; оголошення надзвичайного стану [2].

На нашу думку, законодавчого закріплення потребує й основний принцип правової держави – принцип законності, оскільки чітке дотримання процесуальних норм бюджетного процесу

є гарантією законності застосування норм матеріального бюджетного права, тобто гарантією правильного й своєчасного надходження до бюджетів доходів, а також законності й своєчасності їх розподілу між отримувачами [5, с. 84]. Тим більше, що бюджетний процес ґрунтується на нормах Конституції України та інших законодавчих актів з питань бюджету (п. 4 ст. 85, п. 1 ч. 2 ст. 92, ст. ст. 95-98, п. 6 ст. 116, пп. 4-5 ст. 119 Конституції України) [1].

Особливістю бюджетного процесу є принцип послідовного вступу у бюджетну діяльність органів виконавчої та законодавчої влади, який визначає, що проект бюджету обов'язково складається виконавчими органами, а закон чи рішення про бюджет приймається представницьким органом, а виконують бюджет органи виконавчої влади усіх рівнів [7, с. 101]. У науковій літературі цей принцип також сформульований як принцип розмежування компетенції між представницькими органами державної влади і органами місцевого самоврядування у бюджетному процесі [5, с. 85]. Цей принцип органічно впливає із норм Конституції України. Так, зокрема, п. 6 ст. 116, ст. 96 Основного Закону закріплює за Кабінетом Міністрів України обов'язок розробити проект Державного бюджету України, виконувати затверджений Верховною Радою України бюджет, надавати Верховній Раді звіт про його виконання [1]; п. 4 ст. 85 Конституції України за парламентом закріплює такі повноваження у бюджетній сфері як: затверджувати Державний бюджет України та вносити зміни до нього, здійснювати контроль за виконанням основного кошторису країни, приймати рішення щодо звіту про його виконання [1]. Крім того, повноваження органів виконавчої влади і місцевого самоврядування у бюджетній сфері визначені й нормами Бюджетного кодексу України.

На стадії розробки бюджету важливим принципом виступає принцип застосування балансового методу, реалізація якого спрямована на встановлення правильного співвідношення між доходами і видатками усіх бюджетів, а також між натуральними й фінансовими показниками [6, с. 176]. Цей метод сприяє підтриманню стійкості бюджету, забезпечує збереження необхідних пропорцій у розподілі наявних засобів. Поряд з цим, слід виділити принцип достовірності тих показників, на основі яких складається проект бюджету, тобто усієї інформації, яку акумулює Міністерство фінансів України від головних розпорядників бюджетних коштів, оскільки саме на основі достовірної інформації можна забезпечити виконання іншого принципу – реальності включення показників доходів і видатків, який означає, що доходи мають включатися до бюджету за джерелами, а видатки – за цільовим призначенням [6, с. 175]. Дотримання цього принципу забезпечується тим, що існуюча бюджетна система України заснована на можливості встановлювати у повному обсязі всі джерела і розміри доходів на плановий рік, виявити потрібні резерви протягом часу, необхідного для складання проекту бюджету. Це, в свою чергу, обумовлює можливість своєчасно визначити розміри тих видатків, які необхідні для фінансування розвитку економіки та соціальних процесів у межах держави або конкретної адміністративно-територіальної одиниці.

Важливе значення для складання проекту бюджету та його ефективного виконання відіграє цільове використання бюджетних коштів, яке здійснюється, виходячи із положень бюджетної класифікації, яка застосовується при цьому. Таким чином, Д. А. Бекерська [4, с. 65] виділяє принцип спеціалі-

зації доходів і видатків як єдиної систематизованої групи у бюджетній класифікації, що застосовується на усіх стадіях бюджетного процесу. Бюджетна класифікація застосовується для підвищення ефективності контролю за фінансовою діяльністю органів державної влади, органів влади АРК, місцевого самоврядування та інших розпорядників бюджетних коштів; проведення необхідного аналізу в розрізі доходів, а також організаційних, функціональних та економічних категорій видатків; забезпечення загальнодержавної і міжнародної порівняності бюджетних показників (ч. 1 ст. 8 Бюджетного кодексу України). У частині 3 статті 8 Бюджетного кодексу України [2] виділено такі складові елементи бюджетної класифікації: класифікація доходів бюджету; класифікація видатків та кредитування; класифікація фінансування бюджету; класифікація боргу.

Виходячи з наведеного визначення бюджетної класифікації, яка має принципово важливе значення у бюджетному процесі нашої держави, слід також виділити принцип порівняльності. Суть цього принципу зводиться до систематизації доходів і видатків бюджету за певними ознаками, які дають можливість здійснити загальнодержавне та міжнародне зіставлення бюджетних даних [6, с. 288]. Важливість порівняльності очевидна, зважаючи також на євроінтеграційні процеси, які відбуваються в Україні, вимоги Європейського Союзу щодо ринкових трансформацій у нашій державі, на підвищення якості життя громадян та виконання міжнародних зобов'язань, які Україна взяла на себе, після підписання низки міжнародно-правових договорів.

Окрім того, демократичні перетворення, конституційне закріплення принципу народовладдя у ст. 5 Основного Закону нашої держави визначили

особливе місце народу України у законодавчому процесі, зокрема, у питаннях розгляду проекту бюджету та контролю за виконанням прийнятого кошторису. З огляду на це, специфіка принципу гласності та прозорості у вітчизняному бюджетному процесі полягає у тому, що проект бюджету та прийнятий Державний бюджет України (місцевий бюджет) повинен бути опублікований у засобах масової інформації та доведений до відома громадян. Саме ці дії, а також подання звітів органами виконавчої влади щодо виконання кошторисів сприяють «прозорості» бюджетної діяльності, відкритості її для загалу. Зосередження значної уваги на соціальній спрямованості бюджету серед чиновників залишає багато прогалин при вирішенні інших питань, наприклад, щодо: будівництва доріг, соціального житла, ремонту комунальних мереж, благоустрою населених пунктів тощо. Оскільки ці проблеми найчастіше турбують платників податків, держава повинна сприяти їх участі у бюджетній діяльності, процесі складання проекту бюджету, контролю та доступу до інформації про бюджет, що підвищить їх відповідальності за його виконання (при наповненні кошторису необхідними коштами через податкові та неподаткові платежі). Складнощі під час оцінки виконання бюджету полягають ще й у тому, що на сьогодні відсутні чіткі та прозорі критерії результативності такого виконання, які б відображали якісні та кількісні характеристики тих послуг, які надаються населенню, особливо на місцевому рівні [13]. Варто зазначити, що єдине виключення із принципу гласності та публічності стосується таємних видатків, які передбачені на діяльність органів державної влади, в інтересах національної безпеки (ст. 31 Бюджетного кодексу України) [2].

Варто зазначити, що стадія складання проекту бюджету характеризується ще й принципом плановості бюджетного процесу, який означає, що діяльність представницьких і виконавчих органів влади щодо утворення, розподілу і використання централізованого фонду коштів – бюджету, здійснюється на основі прогнозних макроекономічних показників економічного і соціального розвитку держави [5, с. 91], Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період.

У контексті ринкових перетворень доцільне забезпечення виконання та належного дотримання ще одного принципу бюджетного процесу, а саме, результативності складання та виконання бюджету. Бюджет, який базується на виконавчих інтересах (виконавчий бюджет), з урахуванням результативності, дає інформацію про категорію витрат і показує кількість затрат коштів, необхідних для надання кожної з послуг. Ця форма відповідає сучасним вимогам, тому що фокусується на результатах і показує ефективність, продуктивність та результативність затрат, забезпечуючи контроль, планування і управління, але в той же час, вимагає певних виконавчих стандартів та критеріїв, оскільки, рівень послуг визначається використанням статистичних даних і критеріїв якості виконання [13]. Застосування цього принципу потребує вивчення позитивного бюджетного досвіду зарубіжних країн, а також розробки чітких критеріїв та стандартів такої діяльності.

Поряд з цим, під час виконання бюджету важливим, на наш погляд, є принцип бюджетного регулювання, що полягає у забезпеченні збалансування бюджетів різного рівня шляхом перерозподілу джерел доходів між ними і відповідає за змістом принципу збалансова-

ності бюджетної системи (п. 2 ч. 1 ст. 7 Бюджетного кодексу України).

Як відомо, на Державну казначейську службу України покладається завдання з обслуговування державного та місцевих бюджетів на основі ведення розрахунково-касового обслуговування розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, ведення бухгалтерського обліку і складання звітності про виконання державного та місцевих бюджетів [12, с. 25]. Цей принцип можна сформулювати за аналогією з позицією російських учених як принцип «єдиної каси» [5, с. 93].

При більшій конкретизації і деталізації принципів бюджетного процесу на стадії виконання необхідно також виділити такі принципи, як: виконання бюджету на основі бюджетного розпису, виконання бюджету за доходами, обов'язкового подання звіту про виконання бюджету тощо.

Окремо зупинимося на принципах організації фінансового контролю на всіх стадіях бюджетного процесу та дотримання бюджетної дисципліни усіма учасниками бюджетної діяльності. Принцип організації фінансового контролю на всіх стадіях бюджетного процесу означає суворе дотримання суб'єктами бюджетної діяльності норм чинного законодавства на стадіях складання проекту бюджету, його розгляду та виконання, складання і затвердження звітів про виконання. Реалізується такий принцип через проведення перевірок та аудита, заслуховування звітів, встановлення правил ведення бухгалтерського обліку, оцінювання ефективності використання бюджетних коштів тощо. Так, згідно зі статтею 26 Бюджетного кодексу України у бюджетному процесі існує контроль та аудит. Контроль за дотриманням бюджетного законодавства спрямований

на забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами та здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу його учасниками, а також забезпечує: оцінку управління бюджетними коштами (включаючи проведення державного фінансового аудита); правильність ведення бухгалтерського обліку та достовірність фінансової і бюджетної звітності; досягнення економії бюджетних коштів, їх цільового використання, ефективності і результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів шляхом прийняття обґрунтованих управлінських рішень; проведення аналізу та оцінки стану фінансової і господарської діяльності розпорядників бюджетних коштів; запобігання порушенням бюджетного законодавства та забезпечення інтересів держави у процесі управління об'єктами державної власності; обґрунтованість планування надходжень і витрат бюджету. У свою чергу, контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснюється Рахунковою палатою. Поряд з цим, розпорядники бюджетних коштів в особі їх керівників організують внутрішній контроль і внутрішній аудит та забезпечують їх здійснення у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах [2].

Таким чином, бюджетна дисципліна – це дотримання посадовими особами органів виконавчої влади встановлених законодавством правил і процедур щодо порядку витрачання бюджетних коштів. Серед основних порушень бюджетної дисципліни слід виділити: нецільове використання бюджетних коштів; витрачання коштів в обсягах, що перевищують встановлену межу видатків; невиконання умов пропорційного скорочення видатків щодо незахищених статей бюджету; видання органами виконав-

чої влади і посадовими особами нормативних і розпорядчих актів, які змінюють доходи і видатки бюджету всупереч виключній компетенції Верховної Ради України та ін. [9, с. 292]. Для усунення вказаних порушень варто вдосконалити існуючу систему фінансового контролю бюджетного процесу, чітко розмежувати компетенцію контролюючих органів і посилити відповідальність за порушення бюджетного законодавства.

Отже, принципи бюджетного процесу реалізуються через бюджетну політику кожної держави, ефективність якої безпосередньо залежить від характеру економічних проблем держави на конкретному етапі її становлення або розвитку, які вона намагається вирішити. Результативність бюджетної політики означає й ефективний розподіл фінансових ресурсів, з метою виконання завдань і функцій держави чи органів місцевої влади. Якщо Україна прагне пришвидшити темпи економічного розвитку та побудувати конкурентоспроможну економіку, та необхідно переглянути існуючу бюджетну політику, починаючи з основного – бюджетного процесу, в основі якого закладені певні принципи, дотримання яких дає можливість правильно скласти, затвердити і виконати бюджет з досягненням максимальної користі для суспільства. На сьогодні на законодавчому рівні не знайшли юридичного оформлення принципи бюджетного процесу, що викликає неоднозначність застосування тих чи інших норм бюджетного законодавства та численні порушення і безвідповідальність учасників бюджетної діяльності. На наш погляд, цю прогалину необхідно усунути, що сприятиме успішному функціонуванню та стабільності економіки України через оптимальне забезпечення процедури складання, розгляду, затвердження та виконання бюджету.

Список використаної літератури

1. Конституція України: із змінами, внесеними згідно із Законом № 2952-VI (2952-17) від 01.02.2011 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 10. – Ст. 68.
2. Бюджетний Кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>
3. Про регламент Верховної Ради України : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>
4. *Бекерская Д. А.* Бюджетное право и бюджетный процесс в Украине. – О. : Юрид. літ., 2004. – 208 с.
5. *Болтинова О. В.* Становление и развитие бюджета и бюджетного процесса в Российской Федерации: финансово-правовые аспекты. – М. : ООО «Издательство “Элит”», 2008. – 112 с.
6. *Орлюк О. П.* Фінансове право. Академічний курс : підруч. / О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 808 с.
7. *Орлюк О. П.* Фінансове право : навч. посіб. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 528 с.
8. *Финансовое право : учеб. / О. Н. Горбунова, Е. Ю. Грачева [и др.]; отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко.* – М. : ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2006. – 536 с.
9. *Юридична енциклопедія : в 6-ти т. / Редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.* – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1: А-Г. – 672 с.
10. *Юридична енциклопедія : в 6-ти т. / Редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.* – К. : Укр. енцикл., 2003. – Т. 5 : П-С. – 736 с.
11. *Косенко Л. П.* До питання про зміст поняття «бюджетний процес»/ Л. П. Косенко // Проблеми фінансового права. – Чернівці : Рута, 1996. – Вип. 1. – С. 91-100.
12. *Полотенко Д. В.* Фінансова система України і бюджетний процес: сутність та шляхи їх удосконалення / Д. В. Полотенко // Фінанси України. – 2006. – № 11. – С. 18-25.
13. *Бабінова О. О.* Шляхи підвищення прозорості та ефективності бюджетного процесу територіальних органів влади // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.municipal.gov.ua