

БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС: ЗНАЧЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

BUDGET PROCESS: THE VALUE AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT IN MODERN CONDITIONS

Товкун Л.В.,

кандидат економічних наук,

доцент кафедри фінансового права

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

У статті проаналізовано зміст бюджетного процесу, а також виділено принципи, що лежать у його основі. Розглянуто систему принципів бюджетного процесу в їх тісному взаємозв'язку і взаємодії з метою виявлення найбільш значущих властивостей останніх та законодавчого їх закріплення. Простежено закордонний позитивний досвід визначення і застосування принципів бюджетного процесу.

Ключові слова: бюджетний процес, принципи права, принципи бюджетного процесу, принцип гласності, принцип публічності і прозорості.

В статье проанализировано содержание бюджетного процесса, а также выделены принципы, лежащие в его основе. Рассмотрена система принципов бюджетного процесса в их тесной взаимосвязи и взаимодействии с целью определения наиболее значимых особенностей последних и законодательного их закрепления. Прослежен зарубежный положительный опыт определения и применения принципов бюджетного процесса.

Ключевые слова: бюджетный процесс, принципы права, принципы бюджетного процесса, принцип гласности, принцип публичности и прозрачности.

The article analyzes the contents of the budget process and highlighted the principles that underpin it. Reviewed the system of budgeting principles in their close relationship and interaction with a view to identifying significant features latest and legislative consolidation. Considered the positive experience of foreign countries in the definition and application of the principles of the budget process.

Key words: budget process, principles of law, principles of the budget process, principle of transparency, principle of publicity and transparency.

Постановка проблеми. Бюджет посідає центральне місце у фінансовій системі і є важливим інструментом, що забезпечує виконання завдань і функцій, які стоять перед державою. На відміну від інших сфер і ланок фінансової системи, бюджет стосується всього суспільства, кожної юридичної та фізичної особи. За ступенем свого впливу це – основний фінансовий інститут кожної держави. Перешкодами на шляху зміцнення бюджетів можуть бути нестабільність законодавства, неузгодженість і суперечливість окремих його положень, а також відсутність єдиної позиції під час визначення поняття і системи принципів бюджетного процесу. Актуальність роботи полягає в тому, що на сучасному етапі особливе значення набувають теоретичні і практичні проблеми, пов'язані зі змістом і організацією бюджетного процесу, основою яких виступають певні принципи. З огляду на те, що основою принципів загалом є політичні, економічні та соціальні явища, які суттєво впливають на інтереси держави, виникає необхідність з'ясувати види і сутність саме принципів бюджетного процесу.

Стан опрацювання. Останнім часом серед учених спостерігається посилення інтересу до вивчення питань розвитку бюджетного процесу, визначення його принципів. Сутності бюджетного процесу, його стадіям присвячено роботи таких науковців, як, зокрема, В.В. Безчеревних, О.Д. Василік, Л.К. Воронова, К.О. Павлюк, О.А. Музика-

Стефанчук, А.А. Нечай, В.М. Опарін, І.В. Розпутенко, О.П. Орлюк, В.М. Федосов, С.І. Юрій. Віддаючи належне їх напрацюванням, зазначимо, що чимало проблем щодо бюджетного процесу в Україні все ще не знайшли свого вирішення. Таким, зокрема, є питання принципів бюджетного процесу.

Метою статті є дослідження принципів, на основі яких здійснюється бюджетний процес, визначення основних напрямів удосконалення бюджетного процесу та розгляд окремих аспектів зарубіжного досвіду в цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Насамперед варто з'ясувати зміст категорії «бюджетний процес». Відомо, що фінансове право містить окремий правовий інститут, присвячений регламентованому бюджетним законодавством процесу складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства, тобто бюджетний процес [1, с. 19]. Безперечно, будь-яка матеріальна галузь права вимагає процедурних форм реалізації її норм, а всі норми, що регулюють організаційну діяльність державних органів, мають процесуальний характер. Особливо це стосується діяльності у галузі застосування бюджетно-правових норм, адже з бюджетом пов'язана діяльність усіх державних органів, підприємств, організацій, які безпосередньо чи опосередковано беруть участь у формуванні бюджету [2, с. 55].

Загалом правомірність існування категорії та інституту бюджетного процесу в юридичній науці не піддається сумніву. Але не всі вчені погоджуються з традиційним визначенням бюджетного процесу. Зокрема, професор А.І. Худяков пропонує сукупність правових норм, що регулюють відносини, які виникають у ході діяльності державних органів з планування доходів та видатків бюджету, визначити як «бюджетне планування». Він аргументує це тим, що цей термін використовується здебільшого в економічній літературі і є зрозумілішим для тих, хто не є фахівцем у галузі бюджетного права. Під час застосування вказаного терміна виникає асоціація з цивільним чи кримінальним процесом [3, с. 22].

Деякі автори, визначаючи складові бюджетного процесу, не знаходять їх точного відображення в межах єдиного бюджетного процесу. Тому бюджетний процес розглядається науковцями в широкому та вузькому значеннях. Так, І.В. Розпутенко більш широко розглядає бюджетний процес, стверджуючи, що формування, затвердження та виконання бюджету становить поняття бюджетного процесу, в якому закладається стратегія економічної і соціальної політики, інструмент стабілізації економіки, засіб контролю державних видатків [4, с. 7]. А.А. Анісімов пропонує розуміти бюджетний процес як хронологічно обумовлену організаційно-правову діяльність державних органів зі складання, затвердження та виконання бюджету, звертаючи увагу на його особливості, такі як динамічність, сукупність матеріальних норм, участь органів законодавчої і виконавчої влади, наявність історично зумовленої та упорядкованої системи державного механізму із суворим розподілом функцій, прав і обов'язків усіх органів [5, с. 411].

У фінансово-правовій літературі висловлюються й інші думки щодо поняття бюджетного процесу, що звужують його зміст. Так, М.І. Піскотін виражає сумніви стосовно наявності самостійної стадії розгляду бюджету, вважаючи, що вона охоплюється стадіями складання і затвердження [6, с. 63]. Однак в юридичній та економічній літературі стадія розгляду бюджету виділяється в особливу, що відповідає законодавству і сприяє підвищенню відповідальності державних органів за зміст проекту бюджету.

Підсумовуючи сказане вище, зазначимо, що бюджетний процес повинен включати всі стадії, визначені ст. 19 Бюджетного кодексу України, а саме складання проектів бюджетів, розгляд проекту і прийняття закону про Державний бюджет, виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет, підготовку та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього. Крім того, кожна з цих стадій має своє змістовне навантаження, досконалу форму, чітку визначеність і логічну послідовність, виступає важливим структурним елементом бюджетного процесу. Аналізуючи зміст бюджетного процесу, необхідно звернути увагу на принципи, що складають його основу.

Загальновідомо, що принцип – основне, вихідне положення певної теорії, вчення, науки [7]. Прин-

ципи, як і інші правові категорії, не виникають самі по собі. Виникнення, зміна або їх припинення завжди обумовлені потребами і закономірностями суспільного розвитку. Але треба зазначити, що принципи права відображають не всі закономірності, а тільки ті, які становлять інтерес для держави [8]. Так, додержання принципів бюджетного процесу дає можливість складати, розглядати, затверджувати і виконувати бюджет з максимальною користю для суспільства. Значення цих принципів доповнюється тим, що вони дають змогу розкрити сутність бюджетного процесу, сприяють виявленню прогалин у фінансовому законодавстві та усуненню колізій у нормативно-правових актах, а також об'єднанню норм і інститутів фінансового права в єдину систему.

Варто наголосити на тому, що хоча бюджетний процес будується на відповідних правових засадах, проте у Бюджетному кодексі (ст. 7) вказано принципи, характерні тільки для бюджетної системи України. Аналіз їх змісту уможливує висновок, що вони властиві бюджетному процесу. Але бюджетний процес має свою специфіку, яка повинна відображатися в принципах, притаманних тільки йому. Отже, принципи, що лежать в основі бюджетного процесу, можна поділити на такі групи: 1) загально-правові принципи; 2) принципи бюджетної системи, які характерні і для бюджетного процесу; 3) принципи, властиві лише бюджетному процесу. Сукупність їх становить єдину систему принципів бюджетного процесу. Взаємозв'язок виявляється в тому, що принципи мають бути пов'язані спільною метою, не містити суперечностей між собою, зміст конкретного принципу не повинен повторюватись в іншому, або окремих його елементах. Взаємодія принципів розкривається в тому, що одні з них розвивають і доповнюють положення інших, або одні принципи виступають гарантіями інших, сприяючи розвитку останніх.

Принципи першої групи є основою системи права взагалі. Вони встановлюють правові засади розвитку суспільних відносин, зокрема бюджетних. Загально-правові принципи бюджетного процесу виступають вимогами загального характеру. Вони безпосередньо закріплені в чинному законодавстві і визначають концептуальні правові основи створення, спрямованості і функціонування галузі фінансового права. Ці принципи регламентують найбільш важливі економічні й соціальні відносини, які виникають у фінансовій діяльності держави. По-перше, *принцип законності*, який є основоположним принципом правової держави і закріплений у Конституції України. Отже, бюджетний процес як вид юридичного процесу є сукупністю правових форм діяльності уповноважених фінансовим законодавством суб'єктів (учасників бюджетного процесу), органічно пов'язаною системою законодавчих дій щодо здійснення всіх стадій бюджетного процесу, результат яких закріплюється прийняттям відповідних правових актів, що мають офіційний характер і встановлену законом форму. Кінцевий результат – виконання бюджету – залежить від системи організації бюджетного процесу, закрі-

пленої законодавчо. По-друге, *принцип забезпечення збалансованості публічного і приватного інтересів* суб'єктів бюджетного процесу. Він спрямований не лише на захист фінансових інтересів держави та органів місцевого самоврядування, але й на гарантування права інших суб'єктів бюджетних правовідносин на «справедливий і неупереджений розподіл суспільного багатства між ними» [9, с. 20]. По-третє, *принцип гласності*, який реалізується через відкритість руху фінансових ресурсів держави, через обговорення проекту бюджету, доведення його до населення, публікацію затвердженого бюджету. Цей принцип існує і в інших країнах. Головним джерелом інформації в них виступає так званий бюджетний формат, який має вигляд опублікованого збірника документів щодо бюджету даного року. Так, у Великій Британії щороку публікуються в широкому доступі доповідь міністра фінансів парламенту, національний бюджет, а також бюджети військових і цивільних відомств. По-четверте, *принцип плановості* в утворенні, розподілі та використанні фондів грошових коштів держави та муніципальних утворень. Згідно з цим принципом мобілізація і використання фінансових ресурсів здійснюється відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України» та рішень про місцеві бюджети на поточні роки. По-п'яте, *невідворотність відповідальності за фінансові правопорушення*. Цей принцип передбачає обов'язок компетентних органів держави застосувати санкції до порушників фінансового законодавства. Також він стимулює учасників фінансових правовідносин до дотримання фінансової дисципліни і сприяє раціональному використанню фінансових ресурсів держави і муніципальних утворень. Повне дотримання цього принципу неможливе без організації контролю і підзвітності осіб, які забезпечують виконання всіх стадій бюджетного процесу.

Наступною групою принципів є принципи функціонування бюджетної системи, такі як *єдності бюджетної системи, збалансованості, самостійності бюджетів, повноти і обґрунтованості бюджетів, ефективності і результативності, субсидіарності, цільового використання бюджетних коштів, публічності та прозорості*. Ці принципи виступають основою формування досконалої бюджетної системи, забезпечують ефективно і злагоджене функціонування її ланок. У них виражений зміст законодавства про бюджетну систему держави та найважливіші основи бюджетно-правового регулювання.

Третю групу складають принципи, властиві тільки бюджетному процесу, а саме *розподіл бюджетних повноважень між органами представницької і виконавчої влади, пріоритет представницьких органів влади перед виконавчими органами державної влади*. Верховна Рада України розглядає, затверджує закон про Державний бюджет України та зміни до нього, контролює виконання, ухвалює рішення щодо звіту про його виконання. Кабінет Міністрів бере участь у складанні проекту Державного бюджету і відповідає за його виконання. Також у бюджетному процесі

здіяняні й інші органи виконавчої влади. Таким чином, кожному органу влади, який виступає учасником бюджетного процесу, належить певна компетенція, за межі якої він не може вийти. Втручання інших органів в бюджетний процес не допускається, крім випадків, зазначених у законодавстві; *принцип спеціалізації бюджетних показників*, що реалізується через бюджетну класифікацію. Бюджетна класифікація передбачає науково обґрунтоване, обов'язкове групування доходів і видатків бюджетів всіх рівнів за однорідними ознаками. Також вона дає змогу обраховувати за єдиною методикою доходи і видатки бюджету, скласти звітність про виконання бюджету, здійснити контроль і аналіз за кожним видом доходів і витрат, кодувати показники бюджетів під час їх автоматичного оброблення; *принцип періодичності бюджетного процесу* пов'язаний з тим, що бюджетний процес, а саме його стадії, чітко визначений за часом. Стадії бюджетного процесу послідовно йдуть одна за одною і спрямовані на вирішення конкретних задач. Так, на стадії складання проекту бюджету закладаються політичний та економічний курси держави на поточний рік. На стадіях розгляду і прийняття закону про Державний бюджет відбуваються розгляд і затвердження закону про Державний бюджет (рішень про місцеві бюджети) на наступний календарний рік. Третя стадія – виконання бюджету – пов'язана з реалізацією затвердженого закону про Державний бюджет. Її метою є забезпечення держави необхідним обсягом бюджетних ресурсів, потрібних для виконання поставлених завдань. Четвертою стадією є підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету, а також прийняття рішення щодо нього. За результатами цієї стадії можна дати оцінку стану виконання бюджетів, визначити тенденції та закономірності, що спостерігаються в суспільстві. Треба зазначити, що всі стадії бюджетного процесу йдуть чітко одна за одною, їх порядок не може бути змінений. Також існує чіткий порядок дій і на кожній зі стадій бюджетного процесу. Загалом бюджетний процес як явище є безперервним процесом.

Підхід до принципів як системи під час розгляду бюджетного процесу допомагає пояснити найбільш значущі властивості принципів бюджетного права, прогнозувати подальше їх удосконалення, з'ясувати, як вони впливають один на одного в межах єдиної системи, закріпити в законі оптимальний зміст як кожного окремого принципу, так і єдиної їх системи тощо.

Цікавим для України може бути позитивний досвід визначення і застосування принципів бюджетного процесу в Європейському Союзі. Оскільки правове регулювання бюджетних відносин в Євросоюзі спирається на комплекс нормативних актів права ЄС, різних за правовою природою і юридичною силою, першорядну роль серед актів первинного права відіграють установчі документи ЄС у частині, що регулює порядок фінансування діяльності Євросоюзу. Так, після набрання чинності Лісабонським договором правові засади системи власних ресурсів та всього бюджетного права ЄС містяться в Розділі II «Фінансові положення» ч. 6 Договору про функ-

ціонування Європейського Союзу. Окреме місце в розділі посідає ст. 310, що фіксує бюджетні і фінансові принципи ЄС [10, с. 215]. Незважаючи на те, що бюджет Євросоюзу значно відрізняється як від бюджетів традиційних міжнародних організацій, так і від державних бюджетів, положення щодо принципів функціонування такого бюджету схожі з українськими. Так, серед принципів формування бюджету ЄС виділяють, зокрема, такі: принцип бюджетної єдності і достовірності, що передбачає об'єднання всіх доходів і видатків Союзу в єдиному документі; принцип універсальності, що полягає в забезпеченні сукупного покриття всіх витрат Союзу і неприпустимості використання окремих джерел доходу для цільового фінансування наперед визначених витратних статей; принцип щорічності, відповідно до якого бюджет приймається на один рік (виконання бюджету триває з 1 січня до 31 грудня) та повинен враховувати програми дій, передбачені на декілька років; принцип збалансованості (бюджетної рівноваги), що передбачає відповідність сукупних витратних статей сукупним прибутковим статтям; принцип дотримання бюджетної дисципліни, що передбачає чіткий розподіл бюджетних функцій між інститутами ЄС; принцип прозорості, спрямований на забезпечення публічності інформації про бюджетні процеси. Таким бюджетним принципом повинні відповідати усі положення, що стосуються реалізації доходів і витрат з бюджету, викладені в основних законодавчих актах ЄС [10, с. 216]. Отже, певний зв'язок між принципами бюджетного процесу України і Європейського Союзу чітко простежується.

Оскільки принципи бюджетного процесу діють у певній системі і не повинні суперечити один одному, далі розглянемо взаємозв'язок і взаємодію принципів бюджетного процесу на прикладі загальноправового принципу гласності і публічності та прозорості, який лежить в основі функціонування бюджетної системи.

Зауважимо, що питання щодо співвідношення принципів гласності і публічності є недостатньо дослідженим у правовій літературі. Часто йдеться про те, що «гласність» є поняттям ширшим, ніж «публічність», інколи ці поняття ототожнюються. Не заглиблюючись у тлумачення цих термінів, вкажемо, що вони не є однаковими. У бюджетному процесі під гласністю розуміється обов'язкове оприлюднення інформації, яка безпосередньо стосується всіх стадій бюджетного процесу. До такої інформації, згідно зі ст. 28 Бюджетного кодексу України, відносять проект закону про Державний бюджет, закон про Державний бюджет з додатками, інформацію про виконання Державного бюджету за звітний період та іншу інформацію про виконання Державного бюджету України. Щодо принципу публічності та прозорості, то, відповідно до ст. 7 Бюджетного кодексу, його змістом є інформування громадськості з питань складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням державного бюджету та місцевих бюджетів. Викладене умож-

ливає висновок про те, що принцип гласності певною мірою співвідноситься з принципом публічності і прозорості, знаходиться з ним в органічному взаємозв'язку. Доповнюючи один одного, кожен з цих принципів має свої особливості. Необхідними передумовами дії принципу гласності є розвиток свободи слова і друку, врахування громадської думки в процесі прийняття державних рішень. Публічність передбачає можливість громадян бути присутніми, брати участь у розгляді інформації. Враховуючи відкритість і доступність інформації, вважаємо, що вона повинна бути опублікована для широкого кола осіб, тому до неї висуваються певні вимоги, такі як прозорість, лаконічність, зрозумілість, суттєвість. Але у чинній системі бюджетного процесу принцип прозорості реалізується недостатньо. Це підтверджується статистикою. Так, у 2012 р. було зафіксовано, що національні бюджети 77 із 100 досліджуваних країн не дотримувались базових стандартів бюджетної прозорості. У цьому рейтингу Україна отримала 54 бали зі 100 можливих, що трохи перевищує середню оцінку в 43 бали для всіх 100 досліджуваних країн [11]. Такий показник засвідчив, що суспільству не надається достатня інформація про бюджет і фінансову діяльність. Результати обговорення і прийняття бюджету мало висвітлюються в засобах масової інформації. Нині ця проблема перебуває в центрі уваги міжнародних організацій і є однією з ключових, вирішення якої контролює Європейський Союз. В Україні застосуванням досвіду країн ЄС для вирішення проблеми прозорості інформації про бюджетний процес стало створення, відповідно до Плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», державної інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет». Метою цієї програми стало забезпечення прозорості у сфері використання і управління громадськими фінансами; відкритості та підзвітності діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування в сфері бюджетного процесу; формування єдиного інформаційного простору та застосування інформаційних та телекомунікаційних технологій у сфері використання і управління громадськими фінансами [12].

Висновки. Аналіз видів і особливостей принципів бюджетного процесу дає підстави для таких висновків. Принципи виступають фундаментальними основами, на яких ґрунтуються бюджетні правовідносини; принципи підпорядковані меті і завданням, які стоять перед бюджетним процесом, вони регулюють публічно-правову сферу відносин, кожен з них має певну якісну визначеність, вони об'єднані спільною метою і не повинні мати внутрішніх суперечностей; мають бути закріплені в чинному законодавстві у вигляді правових норм – приписів, в яких викладено їх розгорнутий зміст.

Велике значення принципи бюджетного процесу набувають також у зв'язку з розширенням співпраці України з державами світу, що актуалізує необхідність узгодження національного законодавства із законодавством інших держав.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
2. Анисимов А.А. Основные принципы бюджетного процесса / А.А. Анисимов, Г.В. Крылов // Хозяйство и право. – 1993. – № 12.
3. Бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации : [учеб. пособие] / [А.И. Худяков, А.А. Ливеровский, М.А. Бродский]. – СПб. : Альфа, 2003. – 201 с.
4. Розпутенко І.В. Бюджетний процес : конспект лекцій / І.В. Розпутенко. – К. : Вид-во УАДА, 1997. – 60 с.
5. Анисимов А.А. Финансовое управление и бюджетный процесс в капиталистических странах / А.А. Анисимов. – М., 1976.
6. Пискотин М.И. Советское бюджетное право / М.И. Пискотин. – М. : Юрид. лит., 1971. – 130 с.
7. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов ; под. общ. ред. Л.И. Скворцова. – 24-е изд. – М., 2007. – 1200 с.
8. Якимчук Н.Я. Розпорядники бюджетних коштів: система та правовий статус : [монографія] / Н.Я. Якимчук. – Чернівці : Вид-во Чернівецького національного університету, 2009. – 647 с.
9. Европейське право. Право Європейського Союзу : [підручник] : у 2 кн. – К. : Ін Юре, 2015– . – Кн. 2 : Матеріальне право Європейського Союзу. – 2015. – 456 с.
10. Open budget survey 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OB1202-Report-English.pdf>.
11. Концепція створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua>.