

ПРИВАТНЕ АКЦІОНЕРНЕ ТОВАРИСТВО «ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ
ЗАКЛАД « МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ»

КУРСОВА РОБОТА (ПРОЕКТ)

З дисципліни «Фінансове право»

на тему: «Правове регулювання державного бюджету
України»

Студента Білецького
Всеволода Миколайовича
Курсу III
групи: ТУбц-8-23-Б1Пр(4,6здс)
напряму Право
спеціалізація -
Керівник: Самойлович Артур
Андрійович, викладач
Оцінка: _____
Національна шкала _____
Кількість балів _____ ECTS _____

Члени комісії

_____	_____
(підпис)	(прізвище та ініціали)
_____	_____
(підпис)	(прізвище та ініціали)
_____	_____
(підпис)	(прізвище та ініціали)

м. Київ-2025

ЗМІСТ

ВСТУП.....	2
РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНО-ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ.....	4
1.1 Поняття, сутність та функції державного бюджету.....	4
1.2 Принципи бюджетної системи України.....	7
1.3 Джерела правового регулювання державного бюджету.....	10
РОЗДІЛ 2. СИСТЕМА ОРГАНІВ, ЩО ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ.....	15
2.1 Повноваження Верховної Ради України у бюджетному процесі.....	15
2.2 Роль Кабінету Міністрів України та Міністерства фінансів.....	18
2.3 Рахункова палата як орган зовнішнього контролю.....	23
РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ В УКРАЇНІ.....	28
3.1 Проблеми ефективності бюджетного процесу та правозастосування....	28
3.2 Правові колізії та шляхи їх вирішення у бюджетному законодавстві.....	32
3.3 Напрями вдосконалення правового регулювання державного бюджету в умовах фінансової децентралізації.....	34
ВИСНОВКИ.....	38
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ.....	41

ВСТУП

Фінансова система держави є фундаментом її економічної та політичної стабільності. Центральне місце в цій системі посідає державний бюджет, який виступає не лише основним фінансовим планом країни, а й правовим актом, що визначає напрями соціально-економічного розвитку суспільства. Бюджетне законодавство забезпечує правову основу функціонування бюджетної системи, регулює відносини між державою та територіальними громадами, визначає механізми формування, розподілу й використання бюджетних ресурсів.

В умовах сучасних трансформаційних процесів в Україні, зокрема фінансової децентралізації, значення правового регулювання державного бюджету зростає. Саме воно покликане забезпечити збалансованість між централізованим управлінням державними фінансами та фінансовою самостійністю територіальних громад. Водночас постійні зміни до Бюджетного кодексу України, фрагментарність підзаконного регулювання та колізійність окремих норм знижують ефективність реалізації бюджетної політики та створюють ризики для стабільності правової системи.

Актуальність обраної теми зумовлюється необхідністю пошуку шляхів удосконалення правового регулювання бюджетних відносин, підвищення прозорості та передбачуваності бюджетного процесу, а також гармонізації українського законодавства з європейськими стандартами у сфері фінансового управління. Особливого значення набуває питання узгодження принципу стабільності бюджетного законодавства з вимогами соціально-економічного розвитку та забезпеченням фінансової спроможності територіальних громад.

Метою даної курсової роботи є дослідження теоретичних та практичних аспектів правового регулювання державного бюджету України, аналіз проблемних питань у цій сфері та формулювання напрямів їх вирішення в умовах фінансової децентралізації.

Для досягнення поставленої мети у роботі визначено такі завдання:

- розкрити правову природу державного бюджету та його місце у фінансовій системі;
- охарактеризувати основні принципи бюджетного процесу, закріплені у чинному законодавстві;
- проаналізувати сучасний стан правового регулювання державного бюджету України та виявити його проблемні аспекти;
- дослідити роль фінансової децентралізації у формуванні нових підходів до бюджетної політики;
- визначити напрями вдосконалення правового регулювання державного бюджету з урахуванням національної практики та міжнародного досвіду.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі формування, розподілу та використання коштів державного бюджету.

Предметом дослідження виступає система правових норм, що регулюють бюджетний процес в Україні, а також практика їх застосування в умовах фінансової децентралізації.

Наукова новизна роботи полягає у комплексному підході до аналізу правового регулювання державного бюджету з позиції поєднання принципу стабільності бюджетного законодавства та потреби гнучкого реагування на економічні виклики.

РОЗДІЛ 1.

ЗАГАЛЬНО-ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

1.1 Поняття, сутність та функції державного бюджету

Бюджет становить собою централізований фонд фінансових ресурсів, який формується на рівні держави чи органу місцевого самоврядування. Його основне призначення полягає у фінансуванні суспільних потреб та реалізації державних функцій протягом визначеного законодавством періоду. Сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів утворює єдину бюджетну систему країни, що дозволяє забезпечити гармонізоване фінансування на всіх рівнях влади та ефективний розподіл фінансових ресурсів відповідно до встановлених пріоритетів розвитку.

Відповідно до положень Бюджетного кодексу України, бюджет визначається як план формування і використання фінансових ресурсів з метою виконання завдань та функцій, що належать до компетенції органів державної влади, Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. При цьому бюджет охоплює увесь бюджетний період, який, за загальним правилом, триває з 1 січня по 31 грудня календарного року. Важливо підкреслити, що законодавчо визначений період забезпечує стабільність бюджетного планування та прогнозованість фінансових потоків, що є критичною умовою для виконання державних програм і соціальних гарантій. [12. ст. 189].

У науковій літературі та практиці прийнято виділяти кілька аспектів розуміння бюджету. У матеріальному сенсі бюджет розглядається як документ, що відображає сукупність доходів та видатків держави або місцевого органу. У юридичному вимірі він постає у вигляді закону або рішення органів місцевого самоврядування. В адміністративному плані – це попередній фінансовий план, що визначає обсяг і напрями видатків; у

бухгалтерському – систематизована таблиця доходів і витрат за класифікаційними ознаками. У політичному розумінні бюджет є інструментом реалізації державної політики та розподілу ресурсів між різними соціальними та економічними сферами, а в економічному та соціальному – він виступає важелем впливу держави на економічний розвиток та добробут громадян, стимулюючи інвестиції, регулюючи споживчий попит та забезпечуючи соціальну стабільність.

Як економічна категорія, бюджет реалізує низку ключових функцій, які є невід’ємною складовою державного управління. Розподільча (регулююча) функція забезпечує перерозподіл фінансових ресурсів між різними рівнями влади, галузями економіки та регіонами, що сприяє збалансованому розвитку територій і соціальних сфер. Контрольна функція дозволяє через аналіз виконання доходів та видатків оцінювати ефективність використання державних коштів, виявляти фінансові дисбаланси та визначати напрямки вдосконалення фінансової політики. Фіскальна функція гарантує державі необхідні ресурси для виконання управлінських, соціальних, оборонних та зовнішньополітичних завдань, що забезпечує стабільність державного управління та підтримання конституційних функцій держави.

Сутність бюджету конкретної держави визначається її суспільно-економічним ладом, пріоритетами розвитку та соціальними потребами. В Україні ключовими цілями державної економічної політики є подолання кризових явищ, стабілізація фінансової системи, стимулювання економічної активності, розвиток інфраструктури та посилення соціального захисту населення. Для реалізації цих завдань державний бюджет формується як за рахунок податкових, так і неподаткових доходів, включаючи надходження від державних підприємств, рентні платежі та доходи від державного майна, що дозволяє забезпечити достатній рівень фінансування пріоритетних напрямів розвитку та мінімізувати ризики дефіциту.

Згідно зі статтею 96 Конституції України, державний бюджет щорічно ухвалюється Верховною Радою. Бюджетний кодекс визначає спеціальну процедуру його підготовки, розгляду та затвердження, закріплену у

Регламенті Верховної Ради. У виняткових випадках, зокрема в умовах воєнного або надзвичайного стану, допускається ухвалення бюджету на інший період, ніж календарний рік. У такій ситуації місцеві бюджети також узгоджуються з цим періодом, що забезпечує координацію фінансових потоків і виконання конституційних функцій на всіх рівнях управління. [12. ст. 199].

Таким чином, бюджет можна визначити як багатофункціональний плановий акт, що регулює процес формування, розподілу та використання централізованих грошових фондів, необхідних для забезпечення виконання функцій держави і органів місцевого самоврядування. Він виступає не лише фінансовим документом, а й інструментом державної політики, що визначає пріоритети економічного розвитку, соціальної підтримки населення та стратегічного управління ресурсами у середньо- і довгостроковій перспективі.

Бюджет виконує також важливу прогностичну функцію, оскільки на основі планових показників доходів і видатків держава визначає стратегічні напрямки економічного розвитку, оцінює потенційні ризики та визначає пріоритети у соціальній сфері. Прогнозування бюджетних надходжень дозволяє запобігати дефіциту фінансових ресурсів, оптимізувати державні видатки та забезпечувати стабільність макроекономічного середовища. Завдяки цьому бюджет стає не лише інструментом поточного фінансового управління, а й механізмом стратегічного планування економічного розвитку держави.

Крім того, бюджет є ключовим елементом міжбюджетних відносин, що забезпечує взаємодію державного та місцевих бюджетів у межах єдиної бюджетної системи України. Через механізми міжбюджетного трансферту, субвенцій та дотацій забезпечується фінансова підтримка регіонів з недостатнім рівнем власних доходів, що сприяє вирівнюванню соціально-економічного розвитку територій. Таке фінансове забезпечення дозволяє органам місцевого самоврядування виконувати свої функції та реалізовувати

місцеві програми розвитку, незважаючи на відмінності у доходах між регіонами.

Не менш важливою є функція бюджету у забезпеченні прозорості та підзвітності використання державних фінансових ресурсів. Бюджетні процеси передбачають публічне оприлюднення інформації про доходи, видатки та виконання бюджету, що дозволяє громадянам та інституціям контролювати ефективність державного управління. Система внутрішнього та зовнішнього контролю, включаючи аудиторські перевірки, оцінку ефективності програм та діяльності органів влади, забезпечує належну підзвітність і мінімізує ризики зловживань та нецільового використання коштів. Завдяки цьому бюджет виступає не лише фінансовим планом, а й важливим інструментом забезпечення доброчесності, законності та стабільності державного управління.

1.2 Принципи бюджетної системи України

Бюджет посідає ключове місце у фінансовій системі держави. Фінанси, як відомо, є складною системою грошових відносин, у процесі яких формуються й використовуються централізовані фонди коштів, необхідні для забезпечення виконання функцій та завдань державних органів і органів місцевого самоврядування. Сукупність правових норм, що регулюють дані відносини, становить бюджетне право, яке розглядається як одна з основних та найбільш значущих підгалузей фінансового права. Саме через бюджет реалізується державна політика у сфері розподілу фінансових ресурсів та контролю за їх використанням.

Предметом бюджетного права є специфічні правовідносини, що виникають у процесі формування бюджетної системи, розподілу та використання централізованих фондів грошових ресурсів. До таких відносин належать і ті, що пов'язані з функціонуванням органів державної влади й місцевого самоврядування, які на кожному рівні відповідають за

збалансованість та цільове спрямування бюджетних коштів. Таким чином, бюджетне право виступає правовим механізмом, що забезпечує раціональний розподіл фінансових ресурсів між державним і місцевими бюджетами.

Особливістю бюджетного права є його тісний зв'язок з іншими підгалузями фінансового права, що зумовлює важливу координуючу роль бюджету у фінансовій системі України. Сучасне розуміння бюджетного права значною мірою сформувалося завдяки науковим дослідженням таких вчених, як Л.К. Воронова, О.Н. Горбунова, М.В. Карасева, А.А. Нечай, М.І. Піскотін, Е.А. Ровинський, М. Слуцький, Р.О. Халфіна, Н.І. Химичева, С.Д. Ципкін та ін. На розвиток бюджетного права вплинули кілька факторів: по-перше, воно охоплює широке коло суспільних відносин; по-друге, спостерігається активізація нормотворчої діяльності у сфері бюджету; по-третє, у законодавстві закріплено нову систему бюджетних відносин, що відповідає умовам ринку; по-четверте, здійснено кодифікацію бюджетного законодавства. [14]

В межах бюджетного права виділяють кілька груп відносин. Це, зокрема:

1. відносини, що стосуються бюджетного устрою та принципів побудови бюджетної системи;
2. відносини, пов'язані з визначенням структури доходів і видатків та їх розподілом між різними ланками бюджетної системи;
3. міжбюджетні відносини між державою, Автономною Республікою Крим, органами місцевого самоврядування та їх уповноваженими органами щодо забезпечення бюджетів фінансовими ресурсами для виконання конституційних функцій;
4. відносини, які визначають компетенцію суб'єктів бюджетних правовідносин та їхні повноваження;
5. відносини, що виникають у ході бюджетного процесу;
6. відносини, які стосуються контролю за виконанням бюджетів і відповідальності за порушення бюджетного законодавства. [12. ст. 199-200].

Таким чином, бюджетне право можна визначити як систему правових норм, що регламентують бюджетний устрій, принципи формування доходів і витрат, їх розподіл між ланками бюджетної системи, а також компетенцію державних органів і органів місцевого самоврядування у сфері бюджету та порядок здійснення бюджетного процесу.

Бюджетне право України закріплене у комплексі нормативно-правових актів, серед яких провідне місце посідають Конституція України та Бюджетний кодекс України. До бюджетного законодавства також належать: Бюджетна декларація, закони про Державний бюджет України, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України та органів виконавчої влади, рішення органів місцевого самоврядування й органів Автономної Республіки Крим, а також прогнозні документи місцевих бюджетів. Бюджетна система України та Державний бюджет визначаються виключно Бюджетним кодексом і законом про Державний бюджет України, що забезпечує єдність та стабільність у правовому регулюванні цієї сфери.

Норми Бюджетного кодексу мають пріоритет перед іншими нормативними актами у сфері бюджетних відносин. Саме законом про Державний бюджет України щорічно визначаються обсяги доходів і видатків держави. У випадку, якщо для виконання міжнародного договору необхідно внести зміни до законів, що регулюють бюджетну сферу, відповідні проекти законів подаються до Верховної Ради України разом із законопроектом про ратифікацію і розглядаються одночасно.

Особлива процедура передбачена й для розгляду законопроектів, що впливають на показники бюджету. Так, якщо законопроект призводить до зміни доходів або видатків у поточному періоді, його ініціатор зобов'язаний надати фінансово-економічне обґрунтування з відповідними розрахунками. У випадку зменшення надходжень або зростання витрат мають бути запропоновані джерела додаткового фінансування або механізми скорочення видатків.

Усі законопроекти надходять до Кабінету Міністрів України, який протягом двох тижнів готує експертний висновок через Міністерство

фінансів. У цьому висновку зазначається вплив законопроекту на бюджетні показники, його відповідність законодавству та можливості фінансового забезпечення. Важливим є те, що закони, які змінюють показники бюджету і приймаються після 15 липня року, що передує плановому, можуть набрати чинності лише з початку наступного бюджетного періоду.

Важливим аспектом бюджетної системи є дотримання її принципів, які закладені у Бюджетному кодексі України та науково обґрунтовані вітчизняними дослідженнями. До основних принципів відносяться: законність, цільове використання коштів, плановість і обґрунтованість доходів і видатків, збалансованість бюджету, ефективність і економність видатків, прозорість та підзвітність органів державної влади і місцевого самоврядування. Кожен із цих принципів забезпечує стабільне функціонування бюджетної системи, створює передумови для прозорого фінансового управління та мінімізує ризики зловживань і неефективного використання державних коштів.

Крім того, принципи бюджетної системи передбачають чітку вертикаль взаємозв'язку між державним і місцевими бюджетами. Це означає, що формування доходів і видатків на всіх рівнях відбувається у взаємній координації, а фінансові ресурси розподіляються з урахуванням соціально-економічних потреб регіонів та пріоритетів державної політики. Така організаційна структура дозволяє забезпечити фінансову автономію місцевих рад при одночасному дотриманні єдиних державних стандартів і регламентів.

Особливу увагу у бюджетному процесі приділено контролю та відповідальності. Принцип підзвітності передбачає, що всі органи, які отримують бюджетні кошти, зобов'язані надавати достовірну інформацію про їх використання, а Рахункова палата України та інші контролюючі органи здійснюють регулярну перевірку цільового та ефективного витрачання ресурсів. Такий підхід забезпечує не лише правову визначеність, а й фінансову дисципліну, дозволяючи державі реалізовувати публічні функції у прозорий і ефективний спосіб. [9, ст. 68-71]

1.3 Джерела правового регулювання державного бюджету

Бюджетно-правові норми, що становлять основу бюджетного права як підгалузі фінансового права, належать до категорії фінансово-правових норм і мають низку характерних ознак. Вони відзначаються імперативністю та обов'язковим характером виконання. Затверджені суми доходів і видатків, визначені у відповідному нормативному акті про бюджет, підлягають безумовному виконанню всіма учасниками бюджетних відносин. Органи виконавчої влади несуть обов'язок забезпечувати надходження визначених доходів та використовувати їх виключно за цільовим призначенням у межах затверджених асигнувань. Таким чином, бюджетно-правові норми наділяють учасників бюджетних відносин певними правами та одночасно покладають на них юридичні обов'язки.

Предметом правового регулювання у бюджетному праві є організація та функціонування бюджетної системи, а також механізм розподілу фінансових ресурсів між державним і місцевими бюджетами. Вони визначають порядок складання, розгляду та затвердження бюджетів, їх виконання, а також контроль і звітність про використання бюджетних коштів. Саме завдяки цим нормам бюджетний процес набуває чіткої структури і законодавчої визначеності.

Залежно від характеру впливу на суб'єктів бюджетно-правових відносин, норми цієї підгалузі поділяються на три групи. По-перше, зобов'язуючі, що передбачають обов'язок здійснити конкретні дії. Наприклад, стаття 14-1 Бюджетного кодексу України встановлює вимогу щодо збереження залишку оборотної касової готівки на кінець бюджетного періоду. По-друге, забороняючі норми, що виключають можливість здійснення певних дій. Яскравим прикладом є заборона, закріплена в статті 15 Бюджетного кодексу, використовувати емісійні кошти Національного банку України для покриття дефіциту бюджету. По-третє, уповноважуючі норми, які визначають повноваження та права учасників бюджетних

відносин, наприклад компетенцію Рахункової палати щодо контролю за дотриманням бюджетного законодавства. [1].

Окрім цього, норми бюджетного права класифікують і за змістом. Матеріальні норми визначають структуру бюджетної системи, принципи розподілу доходів і видатків, а також встановлюють права та обов'язки учасників бюджетних відносин. Процесуальні ж регламентують порядок складання проекту бюджету, його розгляду та затвердження, виконання бюджету і затвердження звітів про його виконання. За строком дії вони поділяються на постійні (норми Бюджетного кодексу України) та тимчасові (норми щорічного закону про Державний бюджет, чинні протягом одного бюджетного року).

У науковій літературі, зокрема у працях Л.К. Воронової, підкреслюється, що лише в бюджетному праві матеріальні норми концентруються в інституті бюджетного устрою, а процесуальні — в інституті бюджетного процесу. Це свідчить про тісний взаємозв'язок матеріального та процесуального регулювання у даній сфері. Для реалізації владних повноважень держава та органи місцевого самоврядування повинні мати у своєму розпорядженні централізовані грошові фонди, тобто бюджети, які є основою для виконання публічних функцій.

Бюджетні відносини, врегульовані бюджетно-правовими нормами, набувають форми бюджетних правовідносин. Це специфічний вид фінансово-правових відносин, який характеризується владно-майновим змістом: одна зі сторін завжди виступає носієм владних повноважень. Вони виникають, змінюються і припиняються виключно на основі нормативно-правових актів.

Серед основних особливостей бюджетних правовідносин варто виокремити кілька ключових рис. По-перше, вони є періодичними, адже діють у межах одного бюджетного періоду — з 1 січня по 31 грудня. Кожен новий бюджет формує нову правову основу для виникнення аналогічних відносин. По-друге, коло суб'єктів таких відносин є обмеженим. До них належать переважно органи державної влади, місцевого самоврядування,

державні установи та юридичні особи, які отримують бюджетні кошти. Громадяни та недержавні організації не є безпосередніми суб'єктами бюджетних правовідносин; їхній зв'язок із бюджетом здійснюється опосередковано через податкові чи трудові відносини. По-третє, виникнення і дія цих відносин завжди базуються на бюджетному акті — законі про Державний бюджет або рішенні місцевої ради про затвердження відповідного бюджету.

Важливим елементом правового регулювання виступає Закон про Державний бюджет на відповідний рік. Він визначає обсяг доходів і видатків та фактично є центральним нормативним актом у сфері бюджетних відносин. На думку М.В. Карасьової, особливістю бюджетних правовідносин є те, що їх об'єктом у низці випадків може виступати не лише сам бюджет як закон, а й проект бюджету або бюджет як плановий фінансовий документ.

Сутність бюджетних правовідносин полягає в організаційно-грошовому характері. Їхнім об'єктом виступають централізовані фонди коштів, що формуються, розподіляються та використовуються для задоволення суспільних потреб, визначених у бюджетному акті. Публічний інтерес, закріплений у формі бюджетних видатків, стає основою для правового зв'язку між суб'єктами бюджетних правовідносин. Саме через це об'єктом правовідносин можна вважати фонди грошових ресурсів, які спрямовуються на забезпечення публічних потреб, тоді як самі потреби залишаються об'єктом інших видів правовідносин.

Не менш важливим джерелом правового регулювання бюджетних відносин є підзаконні нормативні акти, які деталізують положення Бюджетного кодексу та законів про Державний бюджет. До них належать постанови Кабінету Міністрів України, накази та інструкції Міністерства фінансів, розпорядження центральних органів виконавчої влади щодо порядку виконання бюджетних програм, а також регламентуючі документи місцевих рад. Ці акти забезпечують практичне втілення норм законодавства, конкретизують процедури розподілу коштів і контроль за їх використанням, а також визначають стандарти фінансової звітності, що дозволяє уникнути

правових колізій та забезпечує однорідність застосування бюджетних норм на всіх рівнях управління.

Важливе значення мають також міжнародні документи та стандарти, які впливають на формування національного бюджетного законодавства. Зокрема, Україна бере до уваги рекомендації Міжнародної організації вищих органів аудиту (INTOSAI), стандарти Європейського Союзу щодо прозорості публічних фінансів, а також положення міжнародних договорів у сфері фінансового співробітництва. Врахування таких документів сприяє гармонізації української бюджетної системи з міжнародними практиками, підвищує ефективність контролю за державними коштами і забезпечує прозорість бюджетного процесу, що має особливе значення для формування довіри з боку громадян та міжнародних партнерів. [13]

Слід також зазначити роль наукових та методичних джерел, які активно використовуються при підготовці та вдосконаленні нормативної бази у сфері бюджету. Монографії, наукові статті, коментарі до Бюджетного кодексу та аналітичні матеріали Міністерства фінансів допомагають усвідомити складність бюджетних правовідносин, відпрацювати механізми регулювання та вдосконалити практику складання, виконання і контролю бюджету. Ці джерела, хоча й не мають обов'язкової нормативної сили, сприяють систематизації правових норм, формуванню професійних підходів і підвищенню правової культури серед учасників бюджетних відносин.

РОЗДІЛ 2.

СИСТЕМА ОРГАНІВ, ЩО ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

2.1 Повноваження Верховної Ради України у бюджетному процесі

Відповідно до пункту 4 статті 85 Конституції України серед ключових повноважень Верховної Ради України передбачено затвердження та ухвалення Державного бюджету, здійснення контролю за його виконанням, а також прийняття рішення щодо звіту про виконання бюджету. Це свідчить про те, що парламент у сучасній демократичній державі є не лише органом законодавчої влади, уповноваженим на прийняття законів, а й виступає гарантом ефективного та раціонального використання державних фінансових ресурсів. Така подвійна роль Верховної Ради обумовлює важливість ґрунтовного наукового аналізу її контрольних функцій, зокрема у сфері бюджетно-фінансової діяльності. Саме наукове осмислення та систематизація підходів до проблематики парламентського фінансового контролю дозволяє краще зрозуміти, яким чином парламент реалізує свої конституційні повноваження на практиці. [2].

Науковець В. Шаповал визначає парламентський контроль як діяльність парламенту, його комітетів, депутатів і посадових осіб, спрямовану на перевірку діяльності органів виконавчої влади, насамперед Кабінету Міністрів України. Цей контроль полягає у перевірці виконання законів і рішень парламенту, а також у вжитті необхідних заходів реагування, якщо виявляються порушення або неефективність. На думку вченого, парламентський контроль має двоїсту природу: з одного боку, він забезпечує баланс у системі поділу влади, а з іншого — гарантує права та інтереси громадян, які фінансують державу за рахунок сплачених податків. Подібні ідеї відображені й у працях інших дослідників — Ю. Барабаша, А. Георгіци, В. Залюбовської, М. Утяшева, В. Тація, В. Погорілка, Ю. Тодики, Л. Савченко. Кожен із них по-різному акцентує увагу на механізмах реалізації

контрольних повноважень Верховної Ради, однак всі сходяться на думці, що ця функція має фундаментальне значення для розвитку парламентаризму в Україні.

Контрольна діяльність Верховної Ради України охоплює різноманітні сфери державного управління, однак серед них особливе значення мають законодавчі та бюджетно-фінансові функції. Вони є невід'ємною складовою державного механізму стримувань і противаг, який реалізується від імені українського народу. Конституція України у статтях 85–89, 91, 92, 96–98, 101, 115 та інших містить чітко визначені положення, що регулюють інструменти парламентського контролю. Таким чином, Верховна Рада не тільки ухвалює закони та визначає бюджетну політику, а й здійснює постійний нагляд за їхнім дотриманням та реалізацією. [2].

У науковій літературі простежуються й альтернативні підходи до визначення парламентського контролю. Зокрема, В. Журавський пропонує розглядати його як діяльність парламенту та його представників, спрямовану на збір, обробку й аналіз інформації про роботу органів державної влади, посадових осіб, підприємств та установ. На основі зібраних даних Верховна Рада отримує можливість ухвалювати рішення та застосовувати заходи впливу, передбачені Конституцією та чинним законодавством. Такий підхід акцентує увагу на інформаційній природі парламентського контролю, оскільки ефективність контролю безпосередньо залежить від якості та повноти інформації, яку отримує парламент.

Ю. Барабаш запропонував цікаву класифікацію контрольних повноважень Верховної Ради України, поділивши їх на дві великі групи. Перша група стосується політико-правових питань і включає заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє та зовнішнє становище держави, ініціювання та проведення процедури імпічменту, схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів, здійснення контролю за його роботою, розгляд звітів Уповноваженого Верховної Ради з прав людини та інші повноваження, передбачені Конституцією. Друга група охоплює фінансові та кадрові питання. Це — затвердження Державного

бюджету та змін до нього, контроль за їхнім виконанням, розгляд і затвердження річних звітів, а також надання згоди на призначення Прем'єр-міністра, Генерального прокурора, керівників центральних органів виконавчої влади. Сюди ж належать призначення членів Рахункової палати й Національного банку України, вирішення кадрових питань щодо складу Конституційного Суду України. Така багатовекторність свідчить про універсальний характер парламентського контролю, хоча для цілей цього дослідження ключовим є саме його фінансовий аспект.

Можливості Верховної Ради у сфері фінансового контролю безпосередньо впливають із її конституційних повноважень. У науковій літературі неодноразово наголошувалося, що серед усіх функцій парламенту саме бюджетно-фінансова має стратегічне значення, оскільки забезпечує прозорість, підзвітність та збалансованість державних фінансів. Конституційний Суд України у своїх рішеннях неодноразово підтверджував, що контроль за виконанням Державного бюджету є складовою загальної контрольної функції Верховної Ради. Таким чином, бюджетно-фінансовий контроль парламенту — це не просто формальність, а реальний механізм забезпечення стабільності фінансової системи.

Важливу роль у практичній реалізації цієї функції відіграє Комітет Верховної Ради з питань бюджету. На нього покладено завдання аналізувати проект закону про Державний бюджет, оцінювати його відповідність основним напрямам бюджетної політики, встановленим Бюджетним кодексом України, та готувати пропозиції щодо внесення змін. Голова комітету виступає з доповіддю під час представлення проекту бюджету в сесійній залі, що є одним із ключових етапів бюджетного процесу. Крім того, комітет відіграє важливу роль і на етапі внесення змін до закону про Державний бюджет, здійснюючи контроль за тим, щоб вони не суперечили пріоритетам фінансової політики держави.

Об'єктом парламентського фінансового контролю є не лише проект Державного бюджету та звіт про його виконання, а й усі законодавчі акти, що стосуються функціонування фінансової, податкової, грошово-кредитної

системи, валютного регулювання та інвестиційної діяльності. У цьому контексті важливо підкреслити, що контроль здійснюється не тільки безпосередньо Верховною Радою, а й за допомогою спеціалізованих органів, серед яких провідне місце займає Рахункова палата. Саме вона надає парламенту достовірну та комплексну інформацію про законність і доцільність використання бюджетних коштів, проводить аудити державних програм, а також виявляє факти зловживань і неефективного використання ресурсів.

З огляду на наведене, можна зробити висновок, що парламентський фінансовий контроль є однією з ключових гарантій прозорості та підзвітності державної влади перед суспільством. Він охоплює всі рівні управління бюджетними коштами, забезпечує контроль за діяльністю виконавчої влади та дозволяє громадянам отримувати доступ до інформації про фінансово-економічні процеси. Таким чином, фінансовий контроль, який здійснює Верховна Рада України, є не лише юридичним обов'язком, а й важливою умовою демократичного розвитку, стабільності політичної системи та зростання довіри до влади.

2.2 Роль Кабінету Міністрів України та Міністерства фінансів.

Формування проекту закону про Державний бюджет України є одним з найважливіших етапів усього бюджетного процесу, адже саме на цьому етапі закладаються фінансові орієнтири розвитку держави на наступний рік. Від якості та повноти підготовки цього проекту залежить не лише стабільність функціонування органів державної влади, а й рівень соціально-економічного розвитку країни в цілому. Згідно з Конституцією та Бюджетним кодексом України, безпосереднім виконавцем під час складання проекту бюджету виступає Кабінет Міністрів України, який відповідає за організацію та координацію роботи всіх центральних органів виконавчої влади. Проте ключова, центральна роль у практичній розробці та наповненні змісту

проекту належить Міністерству фінансів України. Саме цей орган здійснює стратегічне планування фінансових потоків держави, визначає основні параметри доходів і видатків, формує прогностні показники та відповідає за методологічне забезпечення бюджетного процесу.

Міністр фінансів України є відповідальною посадовою особою, яка персонально відповідає за своєчасну підготовку та належне оформлення проекту закону про Державний бюджет. До його обов'язків належить визначення організаційних та методичних правил бюджетного планування. Ці правила застосовуються усіма головними розпорядниками бюджетних коштів під час підготовки власних бюджетних запитів і пропозицій. Вони встановлюють єдиний підхід до планування, дозволяють забезпечити порівнянність і системність фінансових показників, а також формують єдину базу для подальшої оцінки обґрунтованості витрат. Особливістю української бюджетної системи є те, що проект Державного бюджету готується не лише на плановий рік, а й у контексті середньострокового прогнозування. Тобто Міністерство фінансів зобов'язане формувати показники одразу на три роки – поточний плановий та два наступних. Це дозволяє прогнозувати тенденції, уникати дисбалансів і вибудовувати довгострокову фінансову стратегію держави.

У процесі підготовки проекту закону Міністерство фінансів спирається на широкий масив аналітичних матеріалів. Одним з головних джерел є прогностні макроекономічні та соціальні показники розвитку України. До них належать: очікувані темпи зростання валового внутрішнього продукту, рівень інфляції, динаміка валютного курсу, розмір середньої заробітної плати, рівень безробіття, показники зовнішньоторговельного балансу та інші параметри. Ці прогнози формуються з урахуванням внутрішньої економічної ситуації, світових тенденцій, політичних ризиків та інвестиційного клімату. Поряд із цим враховується аналіз виконання Державного бюджету у попередніх роках. Таке порівняння дозволяє виявити системні проблеми у сфері доходів і видатків, оцінити реальність досягнення прогностних показників і зробити висновки щодо ефективності бюджетної політики

уряду. На основі цих даних Міністерство фінансів готує узагальнену оцінку обсягу необхідного фінансування державних потреб, яка й лягає в основу проекту закону про Державний бюджет України та індикативних прогнозів на майбутнє.

Важливо підкреслити, що відповідно до Бюджетного кодексу складання прогнозу бюджету здійснюється Міністерством фінансів не ізольовано, а у взаємодії з іншими державними органами. Серед них ключову роль відіграє Національний банк України, який відповідає за розробку монетарних показників, визначення рівня інфляції, облікової ставки та грошово-кредитної політики. Окрім того, у підготовці прогнозу беруть участь органи економічної політики, центральні органи виконавчої влади у відповідних галузях та головні розпорядники бюджетних коштів. Прогноз формується також із урахуванням щорічного послання Президента України до Верховної Ради про внутрішнє та зовнішнє становище держави. У ньому глава держави окреслює основні соціально-економічні виклики та пріоритети державної політики, які мають бути враховані при складанні бюджету. Додатково беруться до уваги урядові програми, стратегічні документи розвитку, державні цільові програми та інші концептуальні акти.

Стаття 33 Бюджетного кодексу України прямо визначає обов'язки Кабінету Міністрів у цій сфері. Так, не пізніше 1 квітня року, що передуює плановому, уряд зобов'язаний розглянути і затвердити проект Основних напрямів бюджетної політики. Це надзвичайно важливий документ, який фактично є базовою концепцією формування бюджету. Протягом трьох днів після його ухвалення Кабінет Міністрів направляє цей документ до Верховної Ради України. Парламент розглядає його за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом, і повинен прийняти відповідне рішення не пізніше 30 квітня. Таким чином, уже на початку другого кварталу року держава отримує чіткі фінансові орієнтири та межі, в яких буде формуватися бюджет.

Проект Основних напрямів бюджетної політики містить комплекс важливих положень. Серед них: орієнтовні макропоказники соціально-

економічного розвитку країни; граничний обсяг дефіциту чи профіциту бюджету; межі державного боргу та обсяги державних гарантій; прогностичні показники перерозподілу внутрішнього валового продукту через зведений бюджет; розміри прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати. Крім того, документ визначає пріоритети податкової політики, стратегічні цілі державних програм, засади взаємовідносин між державним та місцевими бюджетами, а також обсяги та напрями міжбюджетних трансфертів. Фактично, цей документ виконує функцію дорожньої карти бюджетного процесу.

Особливу увагу у формуванні бюджету приділено ролі Національного банку України. Він щороку подає Президенту, Верховній Раді та Кабінету Міністрів прогностичні монетарні показники на наступний рік. Серед них: рівень інфляції, індикативи обмінного курсу, облікова ставка, стан валютних резервів та інші параметри грошово-кредитної політики. Крім того, НБУ інформує державу про частину свого прибутку, яка підлягає перерахуванню до Державного бюджету у поточному та наступному роках. Це є важливим джерелом наповнення бюджету і дозволяє забезпечити реалістичність фінансових прогнозів.

На основі парламентських слухань Верховна Рада має право ухвалити постанову щодо Основних напрямів бюджетної політики або повернути документ до профільного комітету для доопрацювання. Сам факт проведення слухань свідчить про демократичність та прозорість бюджетного процесу. Громадськість, експерти та депутати отримують можливість висловити свої пропозиції, а уряд – врахувати їх під час підготовки проекту бюджету. Це підкреслює стратегічний характер Основних напрямів, адже їх схвалення створює основу для подальшої розробки та подання проекту закону про Державний бюджет.

Не менш важливим елементом підготовчого етапу є бюджетні запити головних розпорядників коштів. Міністерство фінансів щорічно розробляє спеціальні інструкції, які визначають порядок, строки та зміст подання таких запитів. Розпорядники несуть відповідальність за достовірність наданої

інформації, її повноту та відповідність вимогам Міністерства фінансів. Саме ці запити становлять основу для формування видаткової частини бюджету, оскільки відображають реальні потреби галузей, міністерств та інших державних установ.

Подані бюджетні запити проходять детальний аналіз у Міністерстві фінансів. Вони оцінюються з позицій ефективності використання коштів, їхньої пріоритетності та відповідності державним програмам розвитку. Якщо певні пропозиції визнаються необґрунтованими або завищеними, Міністерство має право скоригувати їх або відхилити. У результаті формується збалансований проект закону про Державний бюджет, який подається на розгляд Кабінету Міністрів. У випадку наявності розбіжностей між позиціями головних розпорядників та Міністерства фінансів, останнє додає власні висновки і пропозиції з неврегульованих питань.

Після завершення всіх узгоджень Кабінет Міністрів ухвалює постанову про схвалення проекту закону про Державний бюджет. Відповідно до законодавства, цей проект має бути поданий до Верховної Ради України та Президенту не пізніше 15 вересня року, що передує плановому. Разом із проектом закону подається широкий пакет супровідних документів: пояснювальна записка, прогностичні показники зведеного бюджету, перелік податкових пільг і втрат доходів від них, обґрунтування соціальних стандартів, розрахунки міжбюджетних трансфертів, інформація про державний борг і його обслуговування, а також плани державних запозичень.

Прийнятий Верховною Радою Закон про Державний бюджет України визначає основні параметри фінансової політики держави на рік. У ньому встановлюються загальні обсяги доходів, видатків і кредитування бюджету, граничні показники дефіциту чи профіциту, параметри державного боргу та обсяг державних гарантій. Крім того, закон містить бюджетні призначення для головних розпорядників коштів і місцевих бюджетів, встановлює соціальні стандарти (прожитковий мінімум, мінімальну зарплату, пенсійні виплати), а також регламентує додаткові положення щодо порядку виконання бюджету.

Таким чином, процес складання проекту закону про Державний бюджет України є багаторівневим, складним і надзвичайно важливим. Він охоплює взаємодію різних органів державної влади, передбачає врахування макроекономічних показників, соціальних пріоритетів, боргових зобов'язань та стратегічних напрямів розвитку. Усі ці елементи утворюють єдину систему фінансового планування, яка не лише відображає державну політику на конкретний рік, а й створює правову основу для стабільного управління публічними фінансами у середньо- та довгостроковій перспективі.

Важливим елементом бюджетного процесу є оцінка ризиків та сценаріїв розвитку економіки під час формування проекту закону про Державний бюджет. Міністерство фінансів аналізує різні варіанти надходжень і видатків, моделює потенційні зміни макропоказників та вплив зовнішніх і внутрішніх факторів на фінансову стабільність держави. Такий підхід дозволяє не лише прогнозувати можливі дефіцити чи профіцити бюджету, а й своєчасно розробляти заходи для їх мінімізації. Це особливо актуально в умовах нестабільної економічної кон'юнктури, коливань світових цін на енергоносії та змін політичної ситуації, коли від оперативності та точності прогнозів залежить виконання соціальних і стратегічних програм держави.

Окрім підготовки та узгодження проекту бюджету, значну роль відіграє контроль за його виконанням та своєчасне внесення коригувань. Верховна Рада України разом із Рахунковою палатою здійснює оцінку достовірності прогнозів і ефективності використання бюджетних коштів. Рахункова палата проводить аудити, порівнює фактичні доходи та видатки з плановими, виявляє порушення та недоліки, а також надає рекомендації щодо оптимізації бюджетного процесу. Завдяки цьому забезпечується додатковий рівень підзвітності та прозорості, що дозволяє уникнути нераціональних витрат та підвищує довіру громадян до державних інституцій.

Не менш важливим є інтеграційний характер бюджетного процесу, що поєднує планування, прогнозування та контроль. Підготовка бюджету включає взаємодію всіх рівнів влади — центральних органів виконавчої

влади, місцевих бюджетів, Національного банку та головних розпорядників коштів. Така комплексність забезпечує узгодженість фінансової політики, раціональне перерозподілення ресурсів та створює умови для реалізації державних стратегічних цілей. У підсумку бюджет стає не лише інструментом фінансового управління, а й механізмом стратегічного розвитку країни, що поєднує економічну стабільність із соціальною справедливістю.

2.3 Рахункова палата як орган зовнішнього контролю

У статті 98 Конституції України закріплено, що контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх подальшим використанням від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата. Це положення має фундаментальне значення, оскільки воно визначає конституційний рівень парламентського контролю у сфері публічних фінансів і підкреслює, що саме Верховна Рада, як вищий представницький орган держави, уповноважує спеціалізований орган на здійснення незалежного та об'єктивного аудиту державних коштів. Фактично йдеться про закріплення балансу між законодавчою та виконавчою владою у сфері управління фінансовими ресурсами, що є невід'ємною ознакою демократичної та правової держави. [5].

Варто наголосити, що становлення системи зовнішнього фінансового контролю в Україні відбувалося в унікальних умовах — у період активного державотворення після проголошення незалежності у 1991 році. Перед країною постало завдання побудови власної системи управління державними фінансами, яка б відповідала як внутрішнім потребам, так і міжнародним стандартам. Саме в цей час було враховано досвід світової практики, насамперед положення Лімської декларації керівних принципів фінансового контролю, прийнятої Міжнародною організацією вищих органів аудиту (INTOSAI). Цей документ визначає базові принципи діяльності вищих

органів аудиту — незалежність, об'єктивність, законність, публічність і підзвітність суспільству. Україна, ставши активним учасником міжнародної аудиторської спільноти, взяла на себе зобов'язання гармонізувати власну систему контролю з цими принципами, що дозволило уникнути адміністративної залежності органу від виконавчої влади та гарантувати прозорість бюджетного процесу.

Рахункова палата України почала функціонувати у 1997 році, і з того часу її роль у бюджетному процесі невпинно зростає. На відміну від внутрішніх органів фінансового контролю, які підпорядковуються уряду, вона діє як постійно діючий незалежний орган, підзвітний парламенту. Основними завданнями Рахункової палати є фінансовий аудит, аудит ефективності, аудит відповідності, а також експертно-аналітична діяльність у сфері державних фінансів. Застосування різних видів аудиту дозволяє не лише перевіряти законність використання коштів, а й оцінювати доцільність, економічність та результативність здійснених витрат. Це особливо важливо в умовах обмеженості ресурсів, коли держава повинна максимально раціонально розподіляти кожен бюджетну гривню. [10, ст. 187-190].

У своїй діяльності Рахункова палата керується принципами законності, незалежності, об'єктивності, гласності та професійності. Завдяки цьому вона фактично виконує роль гаранта раціонального та ефективного використання коштів державного бюджету. Важливо, що висновки та звіти палати подаються не лише Верховній Раді України, а й стають публічними документами, доступними для громадськості та засобів масової інформації. Така відкритість створює додатковий інструмент громадського контролю й підвищує рівень довіри суспільства до державних інституцій. [5].

Відповідно до Закону України «Про Рахункову палату», сфера її контрольних повноважень є надзвичайно широкою. Вона охоплює всі ключові органи державної влади — апарат Верховної Ради, Адміністрацію Президента, Кабінет Міністрів, Національний банк України, Фонд державного майна, центральні та місцеві органи виконавчої влади, а також державні підприємства й установи. Більше того, Рахункова палата має право

отримувати необхідну інформацію від будь-яких суб'єктів господарювання незалежно від форми власності, якщо їхня діяльність пов'язана з операціями за рахунок державних коштів. Це створює умови для комплексного та всеосяжного контролю, який неможливо обмежити відомчими рамками. [5].

Повноваження Рахункової палати охоплюють цілий спектр напрямів. Вона здійснює аудит доходної частини державного бюджету (податкових і неподаткових надходжень, зборів, митних платежів), контроль за видатками на діяльність органів державної влади, перевірку використання міжбюджетних трансфертів, аудит витрат спеціального характеру, включаючи державну таємницю. Особливу увагу приділяють контролю операцій із державними запозиченнями, державними гарантіями та обслуговуванням державного боргу, адже саме ці напрями безпосередньо впливають на макрофінансову стабільність країни. Також палата аналізує використання кредитів і позик від міжнародних фінансових організацій (МВФ, Світового банку, ЄБРР тощо), оскільки від ефективності їх застосування залежить інвестиційна привабливість України та її репутація у світі.

Окремий напрям діяльності — контроль за сферою казначейського обслуговування бюджету. У цьому контексті Рахункова палата перевіряє дотримання порядку ведення обліку бюджетних асигнувань, правильність реєстрації зобов'язань та здійснення платежів, законність повернення коштів, надміру зарахованих до бюджету, процедури відшкодування податку на додану вартість, а також використання тимчасово вільних коштів єдиного казначейського рахунка. Усе це дозволяє виявляти системні проблеми в управлінні бюджетними потоками, попереджати неефективність і зловживання, а також сприяти фінансовій стабільності держави.

Принциповим є те, що на відміну від Державної аудиторської служби України, яка координується Кабінетом Міністрів і фактично виконує функції внутрішнього контролю, Рахункова палата діє як незалежний орган зовнішнього контролю. Її висновки та рекомендації адресуються Верховній Раді України, що забезпечує механізм парламентського впливу на

бюджетний процес і формування державної фінансової політики. Саме такий підхід відповідає європейській практиці, де вищі органи аудиту є невід'ємними складовими системи стримувань і противаг.

Важливим аспектом діяльності Рахункової палати є її участь у законодавчому процесі. Вона здійснює експертизу проєктів закону про державний бюджет та готує висновки для Верховної Ради щодо ефективності використання бюджетних коштів. Ці документи є не просто формальністю, а реально впливають на ухвалення управлінських і політичних рішень у сфері фінансової політики. Таким чином, Рахункова палата виступає активним учасником бюджетного процесу, впливаючи як на його підготовчий етап, так і на стадію виконання та контролю.

Отже, Рахункова палата України є ключовим органом зовнішнього фінансового контролю, підзвітним парламенту. Вона охоплює своїм аудитом усі операції, що мають фінансові наслідки для бюджету, забезпечує прозорість і підзвітність у використанні державних ресурсів, формує довіру суспільства до влади та сприяє підвищенню фінансової дисципліни. Її діяльність має принципове значення не лише для ефективності державних видатків, а й для демократичного розвитку України загалом, адже забезпечує реальний контроль громадян через їхніх представників у парламенті над тим, як уряд розпоряджається національними фінансами.

Важливим аспектом діяльності Рахункової палати є оцінка ефективності державних програм і реалізації політики держави в економічній, соціальній та інфраструктурній сферах. Орган проводить системний аналіз результатів впровадження бюджетних програм, порівнює фактичні витрати з запланованими, виявляє недоліки у плануванні та використанні коштів, а також надає рекомендації щодо оптимізації бюджетних ресурсів. Такий підхід дозволяє не лише запобігати фінансовим порушенням, а й сприяти підвищенню результативності державного управління, що в кінцевому підсумку впливає на якість надання публічних послуг громадянам.

Крім того, Рахункова палата відіграє ключову роль у формуванні системи прозорості та підзвітності державної влади. Через оприлюднення результатів аудитів та рекомендацій вона створює умови для суспільного контролю за використанням державних коштів, підвищує рівень фінансової дисципліни серед органів влади та запобігає корупційним ризикам. Публічність діяльності палати сприяє формуванню довіри громадян до державних інституцій, а також підвищує ефективність парламентського контролю, оскільки депутати отримують достовірну інформацію для ухвалення обґрунтованих рішень у сфері державних фінансів.

Не менш важливим є міжнародний вимір діяльності Рахункової палати. Вона співпрацює з аналогічними органами інших держав та міжнародними фінансовими установами, що дозволяє переймати передовий досвід, гармонізувати національні стандарти аудиту з міжнародними та забезпечувати ефективну координацію при реалізації міжнародних програм фінансування. Така взаємодія зміцнює позиції України на міжнародній арені, підвищує довіру партнерів та кредиторів і сприяє залученню інвестицій, оскільки демонструє надійну систему контролю за використанням державних коштів.

РОЗДІЛ 3.

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ В УКРАЇНІ

3.1 Проблеми ефективності бюджетного процесу та правозастосування

Бюджетний процес у науковій літературі та практиці зазвичай визначається як послідовність дій органів державної влади та місцевого самоврядування, які здійснюються на основі норм бюджетного права і спрямовані на складання, розгляд, ухвалення та виконання бюджету, а також на затвердження звітів щодо його реалізації. Це складна та багаторівнева система, від чіткості й ефективності якої залежить фінансова стабільність держави, а також рівень забезпечення суспільних потреб.

Умовно проблеми, що виникають у бюджетному процесі України, можна класифікувати за трьома основними напрямками. По-перше, це труднощі, що стосуються етапу прийняття бюджету, де часто відбувається політичне протистояння, затримки та ухвалення нереалістичних прогнозів. По-друге, проблеми виникають під час виконання бюджету, коли планові показники не відповідають реальним економічним тенденціям. По-третє, серйозні недоліки спостерігаються у сфері контролю та відповідальності за використання бюджетних коштів, де ефективність заходів залишається низькою.

Виконання державного бюджету в Україні традиційно відбувається в умовах дії суперечливих правових норм, що часто дублюють одна одну або створюють правову невизначеність. Крім того, протягом одного бюджетного року можуть вноситися численні зміни до чинних законодавчих актів, що негативно впливає на передбачуваність і стабільність фінансового планування. Це призводить до того, що показники державного бюджету базуються не завжди на реалістичних прогнозах, а отже, ускладнюється їхнє виконання.

До ключових проблем під час реалізації бюджету належать: значна дефіцитність державних і місцевих бюджетів, складність у фінансуванні цього дефіциту, високий рівень державного боргу та витрат на його обслуговування. Водночас залишається невирішеним питання застосування програмно-цільового методу формування бюджету, який вважається більш ефективним, але на практиці часто зводиться лише до формальності.

Серед головних причин дефіциту бюджету варто виокремити невиконання планових показників доходів, що в більшості випадків не відповідають реальній економічній динаміці. Як наслідок, видаткова частина значно перевищує доходну. Подолання цієї проблеми можливе шляхом оптимізації витрат на державне управління, більш ефективного планування бюджетних програм та адаптації української практики до досвіду країн Європейського Союзу, де приділяється особлива увага довгостроковим прогнозам і контролю результатів.

Окремо слід відзначити проблеми контролю за рухом бюджетних коштів. Неефективне використання державних фінансів та відсутність належного моніторингу за виконанням бюджетних програм є системними вадами, які значно знижують результативність бюджетної політики. Виникає й питання оцінки ефективності використання бюджетних коштів, адже контроль здебільшого спрямований на перевірку формальних аспектів, а не на визначення реального впливу фінансування на соціально-економічний розвиток.

Ключовим викликом у сфері організації та реалізації бюджетного процесу в Україні є контроль і відповідальність за дотримання бюджетної дисципліни. На практиці фінансування здійснюється здебільшого під «функції», а не під конкретний результат. Розпорядники бюджетних коштів часто змушені «освоювати» виділені ресурси у встановлені терміни, замість того щоб спрямовувати їх на досягнення ефективного результату. Особливе місце у системі контролю займає Рахункова палата України, яка аналізує дотримання бюджетного законодавства та звітує перед парламентом. Проте її повноваження обмежуються інформаційною функцією: вона не має права

застосовувати фінансові санкції чи адміністративні стягнення до порушників, що знижує впливовість її діяльності.

Очевидно, що без комплексної реформи бюджетного процесу подолати кризові явища у соціально-економічній сфері України неможливо. Саме тому реформування повинно стати одним із пріоритетів державної політики, спрямованої на забезпечення фінансової стабільності та довіри громадян до державних інститутів.

До основних напрямів удосконалення бюджетного процесу в Україні можна віднести: чітку й однозначну законодавчу регламентацію всіх стадій бюджетних правовідносин; посилення впливу інститутів громадянського суспільства на формування та реалізацію бюджетної політики; створення ефективних механізмів прозорості діяльності органів влади на кожному етапі бюджетного процесу; підвищення рівня професійної підготовки кадрів, які працюють у бюджетній сфері; а також забезпечення системного й науково обґрунтованого підходу до реформування фінансової системи.

Важливо враховувати, що бюджетний процес в Україні значною мірою залежить від політичної кон'юнктури. Часто ухвалення бюджету відбувається під впливом короткострокових політичних інтересів, а не довгострокових стратегічних завдань. Це призводить до формування нереалістичних прогнозів, популістських статей видатків та перенесення боргового навантаження на майбутні періоди. Така практика створює додаткові ризики для макроекономічної стабільності та знижує довіру громадян до державної фінансової політики.

Окремо варто акцентувати увагу на питанні прозорості використання бюджетних коштів. Попри численні законодавчі ініціативи та створення електронних систем відкритих фінансів, на практиці громадяни та незалежні експерти часто стикаються з обмеженим доступом до детальної інформації. Відсутність повної та своєчасної звітності сприяє поширенню корупційних ризиків, а також унеможливорює проведення якісного громадського контролю. Це свідчить про необхідність реального, а не декларативного впровадження принципу відкритості.

Ще одним важливим аспектом є кадрове забезпечення бюджетної сфери. В умовах постійних реформ і змін законодавства працівники органів державної влади та місцевого самоврядування повинні мати високий рівень кваліфікації, володіти сучасними методами планування й аналізу. Проте на практиці часто спостерігається недостатня підготовка спеціалістів, брак мотивації та низький рівень заробітної плати, що знижує їхню зацікавленість у підвищенні професійної компетентності. Вирішення цієї проблеми можливе через системну підготовку кадрів, запровадження програм підвищення кваліфікації та створення умов для професійного зростання.

3.2 Правові колізії та шляхи їх вирішення у бюджетному законодавстві

Виходячи з офіційного тлумачення Конституційного Суду України терміну «законодавство» у рішенні у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок від 9 липня 1998 р. № 12-рп/98 (справа про тлумачення терміну «законодавство»), під стабільністю податкового та бюджетного законодавства слід розуміти сталість правових норм, їх передбачуваність та несуперечливість. Це означає відсутність правових колізій між різними джерелами права, а також неприпустимість постійних і несистемних змін до Податкового кодексу України, Бюджетного кодексу України, міжнародних договорів, які мають силу закону, а також підзаконних актів Кабінету Міністрів України чи Міністерства фінансів України. Лише за умови дотримання принципу стабільності можливе формування збалансованої та прогнозованої бюджетно-податкової політики. [7].

Відповідно до п. 4.1.9 ст. 4 Податкового кодексу України, стабільність податкового законодавства означає, що зміни до будь-яких елементів податків та зборів не можуть запроваджуватися пізніше ніж за шість місяців до початку нового бюджетного періоду. Податкові ставки, збори та пільги не

підлягають зміні протягом року, що забезпечує платникам податків можливість планувати свою господарську діяльність. Подібні положення закріплені і в ст. 27 Бюджетного кодексу України, яка встановлює, що будь-які нормативні акти, які впливають на формування та виконання бюджету, мають ухвалюватися не пізніше ніж за три місяці до початку нового бюджетного періоду. Таким чином, законодавець передбачив спеціальні запобіжники для уникнення непередбачуваності у бюджетному плануванні. [3].

На практиці ж ці принципи систематично порушуються. Ухвалення численних змін наприкінці року, «бюджетних поправок» чи навіть під час виконання бюджету, створює правову нестабільність та суперечить принципам правової визначеності. Це призводить до виникнення конфліктів між положеннями Податкового та Бюджетного кодексів, знижує довіру до бюджетної політики та унеможливорює якісне середньострокове прогнозування доходів і видатків. Наслідком стає не лише неефективне використання коштів, а й зростання кількості судових спорів, пов'язаних із тлумаченням та застосуванням змін у сфері податково-бюджетних відносин.

До основних правових колізій у бюджетному законодавстві належать: по-перше, суперечність між принципом стабільності та політичною необхідністю наповнення бюджету, коли зміни до податкового законодавства ухвалюються вже після початку бюджетного періоду; по-друге, неузгодженість положень Податкового та Бюджетного кодексів, що по-різному регулюють зарахування доходів або фінансування видатків; по-третє, конфлікт між законами та підзаконними актами, коли Кабінет Міністрів України чи Мінфін виходять за межі закону, встановлюючи додаткові правила виконання бюджету. У результаті виникає правова невизначеність, яка шкодить як державним інституціям, так і бізнесу.

Для вирішення цих проблем необхідно застосовувати комплексні механізми. Насамперед, варто забезпечити гармонізацію податкового та бюджетного законодавства, щоб уникнути ситуацій, коли норми різних кодексів суперечать одна одній. Також слід відмовитися від практики

точкових і поспішних змін у кінець року, оскільки вони підривають принцип правової визначеності. Важливо дотримуватися міжнародних стандартів, зокрема практики Європейського суду з прав людини, яка неодноразово підкреслювала необхідність ясності та передбачуваності правових норм (справи «Щокін проти України», «Новік проти України», «Єлоєв проти України»). [6].

Важливим інструментом забезпечення стабільності має стати середньострокове бюджетне планування, передбачене ст. 21-1 Бюджетного кодексу України. Реалізація цієї норми дозволяє формувати трирічний бюджетний прогноз, що забезпечить сталість фінансової політики, підвищить її прозорість і сприятиме ефективному використанню ресурсів. Впровадження перехідних положень при внесенні змін у податково-бюджетну сферу також надасть платникам податків і розпорядникам коштів достатній час для адаптації. [1].

Особливе значення має й конституційний контроль. У випадках, коли ухвалюються закони, що суперечать принципу стабільності, суб'єкти права на конституційне подання повинні звертатися до Конституційного Суду України. Його практика може стати вагомим фактором у забезпеченні правової визначеності та узгодженості правової системи. Крім того, парламенту варто враховувати підходи Суду ЄС, які передбачають надання бізнесу достатнього часу для адаптації до нових правил (наприклад, справа *Necta Viticol SRL*, C-184/19). [11].

Важливим аспектом реформування бюджетного законодавства є підвищення ролі громадського контролю. Активна участь інститутів громадянського суспільства у процесі обговорення та оцінки бюджетних змін сприятиме більшій прозорості та підзвітності органів влади. Це дозволить зменшити ризики прийняття політично вмотивованих рішень у фіскальній сфері.

Необхідним є й розвиток інституційної спроможності державних органів, які відповідають за формування та виконання бюджету. Йдеться про підготовку кадрів, впровадження сучасних цифрових технологій для

контролю за рухом коштів, а також посилення аналітичної функції Рахункової палати. Це дозволить зробити контроль не лише формальним, а й реально впливовим.

В умовах інтеграції України до європейського правового простору особливого значення набуває гармонізація податково-бюджетної політики з нормами ЄС. Виконання вимог Угоди про асоціацію передбачає підвищення прозорості бюджетного процесу, зменшення частоти змін у податковому законодавстві та створення стабільних умов для економічної діяльності. Такий підхід здатний забезпечити інвестиційну привабливість України та сприяти її економічному розвитку.

3.3 Напрями вдосконалення правового регулювання державного бюджету в умовах фінансової децентралізації

У сучасних умовах фінансова децентралізація виступає ключовим напрямом реформування системи публічних фінансів України. Це зумовлює необхідність удосконалення правового регулювання державного бюджету та налагодження його взаємодії з місцевими бюджетами. Конституція України у ст. 95 прямо визначає, що бюджетна система держави повинна будуватися на принципах справедливого й неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами та територіальними громадами. Водночас закон про Державний бюджет є єдиним правовим актом, що встановлює будь-які видатки держави, що підкреслює його особливе місце у системі законодавства та важливість стабільності регуляторних засад бюджетної політики.

Першим важливим напрямом удосконалення бюджетного законодавства виступає зміцнення принципу стабільності та правової визначеності. Згідно зі ст. 4 Бюджетного кодексу України, бюджетна система функціонує на засадах збалансованості, самостійності, ефективності та субсидіарності. Крім того, у ст. 27 Бюджетного кодексу України закріплено

норму, що будь-які закони чи підзаконні акти, які впливають на показники бюджету, повинні ухвалюватися не пізніше ніж за три місяці до початку нового бюджетного року. Проте на практиці ця вимога часто ігнорується, що зумовлює появу правових колізій, утруднює середньострокове планування і негативно впливає на виконання бюджетних програм. Для подолання таких недоліків доцільно впровадити дієві механізми дотримання строків, а також закріпити перехідні положення у випадку внесення змін до бюджетного законодавства.

Другим напрямом реформування є посилення фінансової самостійності територіальних громад. Відповідно до ст. 7 Бюджетного кодексу України, принцип самостійності бюджетів означає право органів місцевого самоврядування самостійно формувати і виконувати місцеві бюджети. Натомість сьогодні значна частина доходів централізується у Державному бюджеті, що підвищує залежність громад від міжбюджетних трансфертів. Це прямо суперечить ст. 142 Конституції України, де закріплено гарантію матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування. Тому важливим кроком має стати вдосконалення системи розподілу податкових надходжень, а також розширення повноважень місцевих рад у сфері встановлення місцевих податків і зборів відповідно до ст. 10 Податкового кодексу України.

Третім вектором удосконалення виступає оптимізація бюджетних видатків та підвищення їх ефективності. Згідно зі ст. 7 та ст. 48 Бюджетного кодексу України, кошти бюджету повинні використовуватися результативно та раціонально. Одним з інструментів досягнення цього завдання є програмно-цільовий метод ст. 20 Бюджетного кодексу України, що передбачає формування бюджету на основі конкретних цілей і вимірюваних показників. Це дозволяє більш об'єктивно оцінювати результативність бюджетних програм і спрямовувати ресурси на пріоритетні напрями соціально-економічного розвитку. Важливим кроком також є реалізація середньострокового бюджетного планування, закріпленого у ст. 21-1 Бюджетного кодексу України, що забезпечує узгодженість державних

фінансових рішень та стратегічних документів, зокрема Державної стратегії регіонального розвитку.

Наступним напрямом є посилення системи державного фінансового контролю. Згідно зі ст. 113 Бюджетного кодексу України та Законом України «Про Рахункову палату», основним завданням такого контролю є забезпечення законності та результативності використання бюджетних ресурсів. Однак у сучасних умовах класичних форм перевірки недостатньо. Необхідно розширювати практику аудиту ефективності, що відповідає міжнародним стандартам INTOSAI. Такий підхід дозволить не лише виявляти факти нецільового чи неефективного витрачання коштів, а й запобігати їх виникненню завдяки попереджувальним заходам.

Окремої уваги заслуговує застосування міжнародної практики у сфері бюджетних відносин. Європейський суд з прав людини у низці рішень («Щокін проти України», «Новік проти України», «Федоренко проти України», [8]) наголошував на необхідності дотримання принципів правової визначеності та стабільності у сфері публічних фінансів. Так само Суд Європейського Союзу, розглядаючи справи щодо зміни фінансових умов для платників податків (зокрема, справа *Nesta Viticol SRL*, C-184/19), підкреслив значення принципу законних очікувань. Ці підходи є надзвичайно важливими для вдосконалення української бюджетної системи, адже забезпечують довіру громадян та бізнесу до державної фінансової політики.

Таким чином, напрями вдосконалення правового регулювання державного бюджету в умовах фінансової децентралізації можна підсумувати у кількох ключових положеннях. По-перше, це закріплення стабільності та передбачуваності бюджетного законодавства. По-друге, посилення фінансової автономії територіальних громад і надання їм ширших податкових повноважень. По-третє, удосконалення структури видатків завдяки застосуванню програмно-цільового методу та середньострокового планування. По-четверте, розвиток інституту фінансового контролю із впровадженням сучасних методів аудиту ефективності. І, нарешті, по-п'яте,

гармонізація українського законодавства з міжнародними стандартами та врахування практики ЄСПЛ і Суду ЄС у сфері правової визначеності.

Реалізація зазначених напрямів стане основою для формування більш збалансованої та прозорої бюджетної системи. Це дозволить зміцнити фінансову базу органів місцевого самоврядування, підвищити ефективність використання бюджетних коштів та забезпечити прозорість бюджетного процесу. У результаті створюються передумови для сталого соціально-економічного розвитку України в умовах децентралізації, що відповідає сучасним європейським тенденціям та інтересам суспільства. [4]

Необхідно підкреслити, що вдосконалення бюджетного законодавства в умовах децентралізації тісно пов'язане з розвитком кадрового потенціалу місцевого самоврядування. Надання громадам ширших фінансових повноважень без належної підготовки посадових осіб може призвести до неефективного використання коштів. Тому важливо створити систему безперервного навчання фінансових менеджерів і розбудувати інституційну спроможність органів місцевої влади.

У сучасному світі значну роль відіграють цифрові технології. Запровадження електронних інструментів управління бюджетом, онлайн-звітності та публічних порталів для громадського контролю дасть можливість підвищити прозорість бюджетного процесу. Це дозволить громадянам бачити, як витрачаються кошти громади та держави, що у свою чергу посилює довіру до органів влади.

Важливим напрямом є розвиток середньострокового та довгострокового бюджетного прогнозування. Такий підхід дозволить зменшити вплив політичних циклів на фінансову політику та забезпечить послідовність у реалізації стратегічних проєктів. Зокрема, інвестиції у сферу інфраструктури, освіти та охорони здоров'я вимагають багаторічного фінансування, яке неможливо здійснити без стабільного та прогнозованого планування.

Таким чином, напрями вдосконалення правового регулювання державного бюджету в умовах фінансової децентралізації можна підсумувати

у кількох ключових положеннях. По-перше, це закріплення стабільності та передбачуваності бюджетного законодавства. По-друге, посилення фінансової автономії територіальних громад і надання їм ширших податкових повноважень. По-третє, удосконалення структури видатків завдяки застосуванню програмно-цільового методу та середньострокового планування. По-четверте, розвиток інституту фінансового контролю із впровадженням сучасних методів аудиту ефективності. І, нарешті, по-п'яте, гармонізація українського законодавства з міжнародними стандартами та врахування практики Європейського суду з прав людини і Суду Європейського Союзу у сфері правової визначеності.

Реалізація зазначених напрямів стане основою для формування більш збалансованої та прозорої бюджетної системи. Це дозволить зміцнити фінансову базу органів місцевого самоврядування, підвищити ефективність використання бюджетних коштів та забезпечити прозорість бюджетного процесу. У результаті створюються передумови для сталого соціально-економічного розвитку України в умовах децентралізації, що відповідає сучасним європейським тенденціям та інтересам суспільства.

ВИСНОВКИ

Правове регулювання державного бюджету України є ключовим елементом фінансового права, адже саме бюджетні відносини визначають зміст і спрямованість фінансової діяльності держави. Конституція України ст. 95, 96 та 97 встановлює основоположні засади формування, затвердження та виконання Державного бюджету, а Бюджетний кодекс України деталізує ці положення, закріплюючи принципи, процедури та механізми бюджетного процесу.

У межах фінансового права державний бюджет виступає не лише фінансовим планом, а й правовою категорією, що охоплює систему норм, які регулюють відносини щодо мобілізації, розподілу та використання публічних коштів. Таким чином, предметом правового регулювання є суспільні відносини, що виникають між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами з приводу формування дохідної бази бюджету та здійснення видатків.

Аналіз правового регулювання показав, що в Україні закріплені фундаментальні принципи бюджетної системи – єдність, збалансованість, самостійність, субсидіарність, ефективність та цільове використання бюджетних коштів ст. 7 Бюджетного кодексу України. Водночас практика їх застосування виявляє низку проблем: часті зміни законодавства, порушення принципу стабільності ст. 27 Бюджетного кодексу України, недостатня прозорість виконання бюджету, а також надмірна залежність місцевих бюджетів від трансфертів.

Особливого значення в умовах фінансової децентралізації набуває співвідношення державного та місцевих бюджетів. Відповідно до ст. 142 Конституції України та ст. 64, 69-1 Бюджетного кодексу України, держава гарантує матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування, проте реальна фінансова автономія органів місцевого самоврядування ще потребує посилення. Це вимагає удосконалення нормативної бази щодо розподілу доходів та повноважень між різними рівнями бюджетної системи.

Правове регулювання державного бюджету має також відповідати міжнародним стандартам. Європейський суд з прав людини у своїй практиці неодноразово підкреслював необхідність дотримання принципів правової визначеності та законних очікувань платників податків і суб'єктів господарювання (справа «Щокін проти України»). Це вимагає від національного законодавця уникати колізій, забезпечувати передбачуваність бюджетних норм та прозорість бюджетного процесу.

Отже, державний бюджет України як предмет фінансового права поєднує у собі економічний зміст та правову форму. Він є результатом і водночас інструментом державної фінансової політики. Вдосконалення його правового регулювання повинно здійснюватися у напрямках:

- забезпечення стабільності та системності бюджетного законодавства;
- реального зміцнення фінансової автономії місцевого самоврядування;
- підвищення прозорості та підзвітності бюджетного процесу;
- впровадження сучасних інструментів фінансового контролю та аудиту ефективності;
- гармонізації національного законодавства з європейськими стандартами у сфері фінансового управління.

Таким чином, правове регулювання державного бюджету є фундаментом фінансового права, від якого залежить не лише ефективність державної фінансової політики, а й соціально-економічний розвиток України в цілому.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>. (дата звернення: 09.09.2025).
2. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>. (дата звернення: 09.09.2025).
3. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>. (дата звернення: 09.09.2025).
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>. (дата звернення: 09.09.2025).
5. Про Рахункову палату: Закон України від 2 липня 2015 р. № 576-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text>. (дата звернення: 09.09.2025).
6. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Щокін проти України» (Shchokin v. Ukraine) від 14 січня 2011 р. (заяви № 23759/03 та № 37943/06). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_858#Text (дата звернення: 09.09.2025).
7. Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 1998 р. № 12-рп/98 у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення терміна «законодавство» (справа про тлумачення терміна «законодавство»):
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98#Text> (дата звернення: 09.09.2025).
8. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Федоренко проти України» від 30.06.2006.

URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_041#Text (дата звернення: 09.09.2025).

9. Миськів Г., навчальний посібник Бюджетна система: теоретичні та практичні аспекти, м. Львів, 2020, ст. 272.

10. Табенська Ю. Державна аудиторська служба України як центральний орган державного фінансового контролю. Причорноморський науково-дослідний інститут економіки та інновацій. 2017. № 22. Причорноморські економічні студії. С. 187–190.

11. Рішення Суду ЄС у справі C-184/19 Necta Viticol SRL від 30 квітня 2020 р. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/princip-stabilnosti-podatkovogo-zakonodavstva-kriz-prizmu-analizu-praktiki-verhovnogo-sudu-espl-sudu.html> (дата звернення: 09.09.2025).

12. Бандурка О.М., Гетманець О.П. фінансове право підручник, видання друге, м. Харків, 2015, ст. 502.

13. Співпраця Рахункової палати з INTOSAI URL: <https://rp.gov.ua/INTOS/INTOSAI/?id=129> (дата звернення: 09.09.2025).

14. Національна академія внутрішніх справ мультимедійний навчальний посібник URL: https://arm.navs.edu.ua/books/finance_law_20/nm/them4.html (дата звернення: 09.09.2025).