

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

(назва навчального підрозділу)

КАФЕДРА ПРАВА

(повна назва кафедри, циклової комісії)

КУРСОВА РОБОТА

з дисципліни «Фінансове право»

(назва дисципліни)

на тему: «Бюджетний процес як інститут фінансового права України»

Студента (ки) Шевченко Д.С.

групи ІН35-9-23-Б1Пр(4.0д)

напряму підготовки (спеціальності) Право

Керівник, доцент, к.ю.н., доцент Леонова О.В.

(посада, вчене звання, науковий ступінь, прізвище та ініціали)

Оцінка:

Національна шкала _____

Кількість балів: ___ ECTS ____

Члени комісії

(підпис)

(прізвище та ініціали)

(підпис)

(прізвище та ініціали)

(підпис)

(прізвище та ініціали)

м. Київ 2026р.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС ЯК ІНСТИТУТ ФІНАНСОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ	5
1.1. Поняття та правова природа бюджетного процесу.....	5
1.2. Зміст бюджетного процесу та його принципи.....	9
РОЗДІЛ 2. СТАДІЇ ТА УЧАСНИКИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ.....	14
2.1. Стадії бюджетного процесу.....	14
2.2. Учасники бюджетного процесу та їх правовий статус.....	18
РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ.....	27
3.1. Актуальні проблеми бюджетного процесу.....	27
3.2. Шляхи вдосконалення бюджетного законодавства України.....	30
ВИСНОВКИ.....	33
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	35

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. 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.

Бюджетний процес – це складне поняття, семантичні властивості якого мають нерозривний зв'язок з економікою, фінансами, правом, політикою, соціологією тощо. З огляду на багатоаспектність цього економічного поняття, виявляються певні труднощі при встановленні його сутності та змісту.

Вагомий внесок у розвиток теорії бюджетного процесу зробили такі вітчизняні вчені, як: Є.О. Алісов, Л.К. Воронова, О.П. Гетманець, Е.С. Дмитренко, С.Т. Кадькаленко, Л.М. Касьяненко, А.Т. Ковальчук, М.П. Кучерявенко, Т.А. Латковська, О.А. Лукашев тощо.

Мета та завдання роботи. Метою дослідження є вивчення теоретичних та практичних особливостей бюджетного процесу.

Для досягнення даної мети поставлені наступні завдання:

- визначити поняття, встановити зміст та вказати на принципи бюджетного процесу;

- охарактеризувати учасників бюджетного процесу, вказати на особливості їх правового статусу;
- встановити особливості стадій бюджетного процесу;
- проаналізувати сучасні проблеми бюджетного процесу.

Об'єкт дослідження - суспільні відносини, що виникають у сфері бюджетного процесу.

Предмет дослідження - норми фінансового права України, які регулюють бюджетний процес, а також практика їх застосування. Методи дослідження.

Методи наукового пізнання. При проведенні дослідження використовувалися різні загальнонаукові методи, перш за все діалектичний як основний спосіб об'єктивного і всебічного пізнання дійсності. Широко застосовувався системний підхід, який дозволив визначити поняття, встановити зміст та вказати на принципи бюджетного процесу; охарактеризувати учасників бюджетного процесу, вказати на особливості їх правового статусу; встановити особливості стадій бюджетного процесу; проаналізувати сучасні проблеми бюджетного процесу. Також використано приватні методи наукового дослідження: порівняльно-правовий, історичний, структурно-правовий та ін.

Структура роботи зумовлена метою і завданнями дослідження, складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел

РОЗДІЛ 1. БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС ЯК ІНСТИТУТ ФІНАНСОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ

1.1. Поняття та правова природа бюджетного процесу

Поняття бюджетного процесу належить до базових категорій фінансового права, оскільки відображає юридичну форму функціонування бюджету як центрального фонду публічних фінансів. Бюджет у державі існує не лише як економічна реальність, а як правовий інститут, що передбачає чітко визначені повноваження суб'єктів, процедури ухвалення рішень, строки їх здійснення, форми контролю та відповідальність за порушення бюджетної дисципліни. У цьому сенсі бюджетний процес є тим механізмом, який перетворює бюджетні наміри та фінансово-політичні пріоритети на юридично обов'язкові приписи, забезпечуючи законне формування, розподіл і використання публічних коштів.

Нормативне розуміння бюджетного процесу в Україні спирається насамперед на Конституцію України, яка визначає фундаментальні засади бюджетної системи та розмежовує бюджетні повноваження між органами державної влади. Змістовним ядром конституційного підходу є стаття 95, де закріплено, що бюджетна система ґрунтується на засадах справедливого та неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами, а держава прагне до збалансованості бюджету. [1]

Тут же встановлено вимогу оприлюднення звітів про доходи і видатки Державного бюджету, що підкреслює публічний і підзвітний характер бюджетної діяльності. Стаття 96 визначає, що Державний бюджет затверджується щорічно Верховною Радою України, а Кабінет Міністрів подає проєкт закону про Державний бюджет. Стаття 97 закріплює обов'язок уряду подавати звіт про виконання Державного бюджету, а стаття 98 встановлює, що контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету та їх використанням здійснює Рахункова палата. Сукупність цих приписів дає підстави стверджувати, що бюджетний процес має

конституційно зумовлену публічно-правову природу, оскільки реалізується через владні повноваження парламенту, уряду та спеціалізованого контрольного органу і спрямований на досягнення загальносуспільних цілей.

Легальне визначення бюджетного процесу безпосередньо закріплене у Бюджетному кодексі України. Відповідно до статті 2 Бюджетного кодексу України, пункту 10, бюджетний процес є регламентованим бюджетним законодавством процесом складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства.[2] Важливо, що законодавець у цьому визначенні акцентує не на “довільній діяльності” органів, а на регламентованому процесі, тобто на юридично формалізованій процедурі, яка складається з взаємопов’язаних етапів і має визначені строки, правила та правові наслідки. Не менш суттєвим є включення до самого поняття бюджетного процесу контролю за дотриманням бюджетного законодавства, адже це означає, що контроль у бюджетній сфері розуміється як внутрішньо притаманний елемент процесу, а не як зовнішня додаткова функція. Така конструкція дозволяє розглядати бюджетний процес як процедурну гарантію законності у сфері публічних фінансів.

Разом із тим наукова література не обмежується повторенням законодавчого визначення і пропонує ширше бачення бюджетного процесу, пояснюючи його місце в системі фінансового права та розкриваючи його сутність як правового інституту. У цьому контексті показовими є підходи, що виходять із поділу бюджетно-правових норм на матеріальні і процесуальні.

Л.К. Воронова у своїх працях послідовно підкреслює, що бюджетний процес є формою реалізації матеріальних бюджетних норм, оскільки саме процедура забезпечує практичне втілення приписів щодо доходів, видатків, бюджетних призначень та інших елементів бюджету.[13, с.127] Такий підхід має принципове значення: бюджетні правила самі по собі не забезпечують фінансування публічних потреб, якщо не визначено, яким способом і в якій

послідовності органи влади повинні діяти для ухвалення бюджету та забезпечення його виконання.

Подібну логіку розвивають і ті автори, які наголошують на інституційному характері бюджетного процесу. У працях М.П. Кучерявенка бюджетний процес розглядається як складова бюджетного права, що забезпечує функціонування бюджетної системи через врегулювання бюджетних повноважень і процедур, а також через наявність спеціальних гарантій дотримання бюджетної дисципліни. [16]

Така позиція дозволяє побачити, що бюджетний процес не зводиться до “техніки” складання і виконання бюджету, а є юридичним порядком реалізації компетенції, який забезпечує передбачуваність і стабільність бюджетної політики. Е.С. Дмитренко акцентує увагу на владному характері бюджетних правовідносин і на тому, що бюджетний процес є різновидом публічно-правової процедури, де учасники діють у межах визначеної компетенції, а їх рішення мають обов’язковий характер. Це узгоджується із загальною природою фінансового права, для якого типовим є імперативний метод регулювання.

У доктрині простежується й управлінський вимір бюджетного процесу. Наприклад, К. Павлюк, аналізуючи бюджетний процес у контексті бюджетної політики, наголошує на тому, що він охоплює не лише проходження формальних стадій, а й формування цілей, оцінку результативності видатків та контроль на всіх етапах бюджетної діяльності. Подібні ідеї розвиває В. Дем’янишин, розглядаючи бюджетний процес як систему взаємопов’язаних дій органів державної влади, управління та місцевого самоврядування, що здійснюються на основі принципів, методів і засобів бюджетної діяльності та завершуються не тільки виконанням бюджету, а й аналізом та затвердженням звітності. Такі підходи корисні тим, що демонструють реальну багатовимірність бюджетного процесу, коли процедура одночасно виступає інструментом планування, управління та контролю.

Водночас у літературі існує й більш вузьке процедурне тлумачення, за яким бюджетний процес насамперед є сукупністю юридичних процедур щодо

складання, розгляду, затвердження і виконання бюджету та оформлення звіту про його виконання. Саме таке бачення є найближчим до легального визначення і підкреслює процесуальну форму бюджетних рішень. Воно дозволяє зафіксувати ключову ознаку бюджетного процесу як категорії фінансового права: нормативно визначену послідовність дій, вчинення яких породжує правові наслідки у вигляді виникнення, зміни або припинення бюджетних правовідносин. Однак навіть у межах такого підходу підкреслюється, що бюджетний процес неможливо відокремити від контролю, адже без контрольних механізмів неможливо гарантувати законність і цільовий характер використання бюджетних коштів.[14]

Зіставлення законодавчого визначення і доктринальних підходів дає підстави для узагальнення, що бюджетний процес є правовим явищем подвійної природи. З одного боку, він виступає як юридично регламентована діяльність органів публічної влади, що має чітко окреслену процедуру, стадійність і часові межі. З іншого боку, бюджетний процес є інститутом бюджетного права, який об'єднує процесуальні норми та забезпечує реалізацію матеріальних приписів, формуючи правові гарантії законності, прозорості та підзвітності у сфері публічних фінансів. Саме тому бюджетний процес характеризується владним, публічно-правовим і імперативним характером, оскільки учасники діють не на засадах рівності сторін, а в межах компетенції, визначеної Конституцією України та Бюджетним кодексом України. Рішення, що приймаються в межах бюджетного процесу, мають обов'язковий характер і спрямовані на задоволення публічного інтересу.

Окремо слід підкреслити значення бюджетного періоду як юридичної рамки бюджетного процесу. Бюджетний кодекс визначає бюджетний період як календарний рік, що починається 1 січня і закінчується 31 грудня, і саме в межах цього періоду відбувається виконання бюджетних призначень та формування звітності. Така часовість має правове значення, оскільки дозволяє встановити межі дії бюджетних прав і обов'язків, забезпечити порівнюваність показників, організувати казначейське виконання та здійснити контроль за

результатами бюджетної діяльності. Водночас бюджетний процес як сукупність процедур об'єктивно охоплює більш тривалий відрізок часу, оскільки підготовка проєкту бюджету і планування починаються до початку бюджетного року, а підсумкова звітність та її контрольне оцінювання здійснюються після завершення бюджетного періоду, що підтверджує його циклічну природу.

Під поняттям бюджетного процесу в праві України слід розуміти законодавчо врегульований порядок здійснення послідовних процедур публічної влади щодо складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства. Його правова природа полягає у тому, що він є публічно-правовою процедурою та водночас інститутом бюджетного права, який забезпечує реалізацію бюджетної компетенції, законність бюджетних рішень і підзвітність у використанні публічних фінансових ресурсів. Саме така інтерпретація дозволяє у подальшому послідовно перейти до аналізу змісту і принципів бюджетного процесу, його учасників та стадій, а також до виявлення проблем правового регулювання у цій сфері.

1.2. Зміст бюджетного процесу та його принципи

Зміст бюджетного процесу в Україні визначається як нормативно впорядкована послідовність юридично значущих дій і рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, спрямованих на формування, прийняття, виконання відповідних бюджетів, підготовку звітності за підсумками їх виконання та здійснення контролю у бюджетній сфері. Таке розуміння випливає з легального визначення бюджетного процесу, закріпленого у пункті 10 частини першої статті 2 Бюджетного кодексу України, де бюджетний процес визначено як регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства.[2] Вказівка законодавця на регламентованість бюджетним законодавством означає, що бюджетні процедури здійснюються не

довільно, а в межах правових приписів, які встановлюють строки, компетенцію, документи, послідовність дій та обов'язкові результати на кожному етапі.

Нормативну основу змісту бюджетного процесу формує Конституція України, яка задає загальні засади бюджетної системи та визначає розподіл бюджетних повноважень. Стаття 95 Конституції України закріплює, що бюджетна система будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами, а держава прагне до збалансованості бюджету України, при цьому регулярні звіти про доходи і видатки Державного бюджету України підлягають оприлюдненню. Стаття 96 встановлює, що Державний бюджет України затверджується щорічно Верховною Радою України на період з 1 січня по 31 грудня, а Кабінет Міністрів України подає до Верховної Ради України проект закону про Державний бюджет України. Стаття 97 покладає на Кабінет Міністрів України обов'язок подавати звіт про виконання Державного бюджету України, а стаття 98 передбачає здійснення Рахунковою палатою контролю від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням.[1] Ці приписи визначають, що бюджетний процес є публічно-владною процедурою, у якій поєднуються планування, прийняття обов'язкового фінансового акта, його виконання, підзвітність і контроль.

Бюджетний кодекс України деталізує зміст бюджетного процесу через встановлення його стадій. Відповідно до статті 19 Бюджетного кодексу України стадіями бюджетного процесу визнаються складання та розгляд Бюджетної декларації і прогнозу місцевого бюджету та прийняття рішення щодо них, складання проектів бюджетів, розгляд проекту і прийняття закону про Державний бюджет України та рішення про місцевий бюджет, виконання бюджету включно із внесенням змін до відповідного акта, підготовка і розгляд звіту про виконання бюджету та прийняття рішення щодо нього.[2] Саме через ці стадії розкривається реальний зміст бюджетного процесу як юридичного циклу. На початкових етапах забезпечується попереднє планування і

узгодження бюджетних параметрів, на етапі прийняття бюджету відбувається перетворення проектних показників на юридично обов'язкові бюджетні призначення, у межах виконання бюджету забезпечується реалізація затверджених рішень через бюджетні зобов'язання та платежі, а завершальний етап забезпечує підбиття підсумків, формування офіційної звітності і її оцінювання, що є необхідним для відповідальності та коригування бюджетної політики.

Зміст бюджетного процесу також пов'язаний із часовими межами його здійснення. Стаття 3 Бюджетного кодексу України визначає бюджетний період для всіх бюджетів бюджетної системи України як один календарний рік, який починається 1 січня і закінчується 31 грудня. Річний бюджетний період є юридичною рамкою, в межах якої здійснюється виконання бюджету і фіксуються результати у звітності. Водночас сучасна модель бюджетного регулювання поєднує щорічність бюджетних актів із середньостроковими орієнтирами, що відображено у включенні до стадій бюджетного процесу Бюджетної декларації та прогнозу місцевого бюджету. Такий підхід має правове значення, оскільки забезпечує спадкоємність бюджетних рішень, підвищує передбачуваність бюджетної політики та створює основу для узгодження поточних видатків із довгостроковими цілями і зобов'язаннями держави та територіальних громад.

Важливим елементом змісту бюджетного процесу є нормативне середовище, в межах якого він здійснюється. Стаття 4 Бюджетного кодексу України визначає склад бюджетного законодавства, що має значення для розуміння джерел, які регламентують бюджетні процедури, встановлюють стандарти бюджетних документів, визначають компетенцію суб'єктів бюджетного процесу та правила контролю. [2] Наявність системи бюджетного законодавства означає, що бюджетний процес є юридично структурованим, а кожне рішення в ньому має спиратися на відповідні норми, що мінімізує ризики довільності та забезпечує єдність бюджетних правил на різних рівнях бюджетної системи.

Принципи бюджетного процесу становлять фундаментальні правові засади, які визначають спрямованість, зміст і якість усіх процедур, що входять до бюджетного циклу. Конституційний рівень принципів закладено у статті 95 Конституції України, яка виводить бюджетну діяльність із вимог справедливості та неупередженості розподілу суспільного багатства, орієнтації на збалансованість бюджету та публічності бюджетної звітності. Це означає, що бюджетний процес повинен забезпечувати не лише формальну правильність проходження процедур, а й відповідність бюджетних рішень базовим конституційним цінностям, зокрема прозорості, підзвітності та суспільній спрямованості використання публічних коштів.[18]

Спеціальна система принципів закріплена у статті 7 Бюджетного кодексу України як принципи бюджетної системи України, однак їх зміст безпосередньо реалізується саме через бюджетний процес. Єдність у процедурному вимірі означає застосування у бюджетному процесі єдиних правил і стандартів, що забезпечують узгодженість складання, виконання та звітування за всіма бюджетами. Збалансованість зумовлює необхідність прийняття бюджетних рішень із урахуванням реальних ресурсних можливостей та недопущення видаткових зобов'язань без належного фінансового забезпечення. Самостійність визначає межі бюджетної компетенції держави та місцевого самоврядування і проявляється в тому, що кожний бюджет ухвалюється уповноваженим органом у межах наданих законом повноважень. Повнота і обґрунтованість у процесі складання і розгляду бюджетів вимагають відображення всіх передбачених надходжень і витрат та прийняття рішень на підставі належних розрахунків і достовірних прогнозних даних.

Ефективність і результативність означають, що при плануванні та виконанні бюджету мають забезпечуватися досягнення суспільно значущих результатів із найкращим використанням бюджетних ресурсів, а бюджетні рішення повинні орієнтуватися на досягнення конкретних цілей. Субсидіарність у бюджетному процесі спрямовує розподіл видаткових повноважень між рівнями бюджетної системи відповідно до найбільш

ефективного і наближеного до споживача надання публічних послуг, що відображається у бюджетному плануванні та міжбюджетних відносинах. Цільове використання бюджетних коштів формує правову вимогу відповідності платежів затвердженим бюджетним призначенням і є ключовим критерієм законності виконання бюджету. Публічність і прозорість забезпечують відкритість бюджетної інформації та можливість суспільного контролю на всіх етапах бюджетного процесу, що кореспондує з конституційною вимогою оприлюднення бюджетної звітності.

Контроль як принципово важливий елемент бюджетного процесу має подвійний вимір. По-перше, це контроль як складова поточного виконання бюджету, що забезпечує дотримання бюджетних призначень, законність взяття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів. По-друге, це контроль як елемент підсумкового оцінювання, коли за результатами виконання бюджету формується звітність, яка підлягає розгляду, а також здійснюються контрольні заходи для встановлення правомірності та ефективності використання коштів. Наявність конституційно закріпленого контролю Рахункової палати у статті 98 Конституції України підсилює правову природу бюджетного процесу як підзвітної та контрольованої публічної процедури, у межах якої забезпечується захист публічних фінансових інтересів.

Зміст бюджетного процесу в Україні становить законодавчо регламентований цикл процедур і рішень, який охоплює планування та підготовку проектів бюджетів, їх офіційний розгляд і затвердження, виконання з можливістю внесення змін у встановленому порядку, підготовку і розгляд звітності за результатами виконання та контроль за дотриманням бюджетного законодавства. Принципи бюджетного процесу, закріплені на конституційному та кодифікованому рівнях, надають цьому циклу правової визначеності, встановлюють стандарти законності, справедливості, збалансованості, ефективності, цільового використання коштів, публічності і прозорості, а також забезпечують функціонування контрольних механізмів, без яких бюджетний процес не може виконувати свою гарантійну роль у системі публічних фінансів.

РОЗДІЛ 2. СТАДІЇ ТА УЧАСНИКИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

2.1. Стадії бюджетного процесу

Стадії бюджетного процесу відображають внутрішню логіку руху бюджету від формування базових орієнтирів бюджетної політики до підбиття підсумків виконання та оцінки законності і результативності використання публічних коштів. Законодавець закріплює стадійність як обов'язкову ознаку бюджетної діяльності, оскільки бюджет є не просто фінансовим планом, а актом публічної влади, який приймається, виконується і контролюється в суворо визначеному порядку.

Саме тому бюджетний процес не може бути зведений до одноразового ухвалення бюджету, він є циклічним явищем, що відтворюється щороку та охоплює весь комплекс процедур, які забезпечують легітимність бюджетних рішень, їх практичну реалізацію та підзвітність органів, відповідальних за публічні фінанси. Нормативною основою такого підходу є Бюджетний кодекс України, який прямо визначає стадії бюджетного процесу, а також Конституція України, яка закріплює ключові повноваження парламенту, уряду і контрольних органів у бюджетній сфері. [19]

Початковою стадією сучасного бюджетного процесу визнається складання та розгляд Бюджетної декларації і прогнозу місцевого бюджету та прийняття рішення щодо них. У змістовному плані ця стадія має особливе значення, адже вона забезпечує попереднє визначення цілей і пріоритетів бюджетної політики, узгодження макроекономічних параметрів, орієнтовних меж видатків і ключових фіскальних показників, що формує рамку для подальшої підготовки конкретних бюджетних проектів.

На правовому рівні важливим є те, що Бюджетна декларація і прогноз місцевого бюджету включені законодавцем саме до стадій бюджетного процесу, тобто вони перестали бути виключно аналітичними документами, а стали частиною юридично значущого циклу бюджетної діяльності. Такий

підхід спрямований на підвищення передбачуваності бюджетних рішень і на зменшення розриву між стратегічними державними цілями та щорічним розподілом бюджетних ресурсів, а також на посилення обґрунтованості бюджетного планування, оскільки проект бюджету має формуватися у межах попередньо визначених орієнтирів.

Наступною стадією є складання проектів бюджетів, яка становить центральний етап формування майбутнього фінансового плану. На цій стадії попередні рамкові орієнтири трансформуються у конкретні показники доходів, видатків, фінансування, бюджетних призначень, а також у деталізовані бюджетні програми та розподіл ресурсів за функціональними напрямками. [19]

Проектування бюджету передбачає узгодження інтересів різних сфер публічної політики, приведення запитів головних розпорядників до реальних можливостей бюджету, перевірку відповідності пропозицій установленим правилам, обмеженням та пріоритетам. У правовому сенсі складання проекту бюджету має значення тому, що саме в цій фазі формуються основні юридичні параметри майбутнього бюджету, які згодом набудуть обов'язкової сили після проходження парламентської або місцевої процедури затвердження. Результатом стадії складання є проект акта про бюджет, який має відповідати вимогам бюджетного законодавства щодо структури, класифікації показників, обґрунтованості розрахунків та повноти відображення операцій.

Третя стадія полягає у розгляді проекту та прийнятті закону про Державний бюджет України або рішення про місцевий бюджет. Саме на цьому етапі бюджет набуває статусу юридично обов'язкового акта, що визначає граничні обсяги видатків, бюджетні призначення, інші ключові параметри, які є підставою для подальших фінансових зобов'язань і платежів. Конституція України закріплює принципову роль Верховної Ради України у бюджетній сфері, визначаючи, що Державний бюджет затверджується щорічно парламентом, а Кабінет Міністрів подає проект закону про Державний бюджет у встановлений строк. Ця конструкція означає, що бюджетна компетенція розподілена між урядом, який організовує підготовку проекту, та парламентом,

який здійснює політико-правову легітимацію бюджету через законодавчу процедуру. У межах цієї стадії відбувається обговорення проекту, аналіз його збалансованості, відповідності загальнодержавним пріоритетам, законності бюджетних рішень і обґрунтованості розподілу ресурсів. У результаті прийняття закону або рішення про бюджет виникають конкретні бюджетні правовідносини, пов'язані з правом і обов'язком виконувати затверджені показники, а також із правовими обмеженнями, що не допускають здійснення видатків поза межами встановлених призначень.

Четвертою стадією є виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України або рішення про місцевий бюджет. Виконання бюджету є найбільш тривалою стадією бюджетного процесу, оскільки саме в цей період затверджені показники перетворюються на реальні надходження та платежі, забезпечується фінансування публічних потреб, реалізуються бюджетні програми, здійснюється обслуговування боргових зобов'язань та інші операції. [20]

Правовий зміст стадії виконання полягає у здійсненні бюджетних повноважень відповідними суб'єктами в межах бюджетних призначень і встановлених процедур, що забезпечує законність та цільовий характер використання коштів. Включення до цієї стадії внесення змін до акта про бюджет має принципове значення, адже дозволяє реагувати на зміни економічних умов, бюджетних надходжень, пріоритетів державної політики або виникнення непередбачуваних потреб, але робить це у правовій формі, що запобігає довільному перегляду бюджетних параметрів. Зміни до бюджету, як і первинне затвердження, мають здійснюватися у встановленому порядку уповноваженим органом, що забезпечує баланс між гнучкістю бюджетного управління та гарантією законності і парламентського або представницького контролю.

Стадія виконання бюджету тісно пов'язана з бюджетним періодом, який у бюджетному законодавстві визначений як календарний рік, що починається 1 січня і закінчується 31 грудня. Така часовість має не лише організаційне, а й

юридичне значення, оскільки встановлює межі дії бюджетних прав і обов'язків, дозволяє визначити, які зобов'язання і платежі належать до виконання конкретного бюджету, формує підстави для підсумкової звітності та відповідальності. Одночасно бюджетний процес за своєю природою виходить за межі календарного року, тому що підготовка бюджету починається до старту бюджетного періоду, а підсумкові контрольні процедури та затвердження звіту здійснюються після його завершення. Це підтверджує, що стадійність бюджетного процесу має циклічний характер і забезпечує безперервність бюджетного управління в державі.

Завершальною стадією визначено підготовку і розгляд звіту про виконання бюджету та прийняття рішення щодо нього. Ця стадія є ключовою для забезпечення підзвітності, оскільки саме через офіційну звітність відображаються фактичні результати виконання бюджету, реальний рівень надходжень і видатків, відхилення від планових показників, фінансування програм, стан боргових зобов'язань та інші суттєві параметри.

Конституція України покладає на уряд обов'язок подавати звіт про виконання Державного бюджету України, а також закріплює інституційний механізм контролю, визначаючи, що контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету та їх використанням здійснює Рахункова палата. Правовий сенс розгляду і затвердження звіту полягає не лише в інформаційному підбитті підсумків, а в юридичній оцінці виконання бюджету, формуванні висновків щодо якості бюджетного управління та створенні підстав для можливого застосування заходів впливу у випадку встановлення порушень або суттєвих недоліків. Затвердження звіту завершує бюджетний цикл і водночас створює основу для вдосконалення наступних бюджетних рішень, оскільки дозволяє оцінити, наскільки бюджетна політика була реалістичною, збалансованою, ефективною та законною.

Узагальнюючи, стадії бюджетного процесу становлять єдину логічну систему, в межах якої правове регулювання забезпечує послідовність і підконтрольність бюджетних рішень. Початкове планування через Бюджетну

декларацію і прогноз місцевого бюджету задає рамку для проектування бюджету, складання проектів формує конкретний зміст майбутнього акта про бюджет, розгляд і прийняття бюджету надає йому юридично обов'язкової сили, виконання реалізує бюджетні призначення в реальних фінансових операціях і допускає коригування лише у правовій формі, а підготовка і розгляд звіту завершують цикл, забезпечуючи підзвітність, контроль і можливість правової оцінки. Такий підхід відображає публічно-правову природу бюджетного процесу та його призначення як гарантії законності, передбачуваності та відповідального управління публічними фінансами

2.2. Учасники бюджетного процесу та їх правовий статус

Кожній стадії бюджетного процесу притаманний різний склад учасників бюджетного процесу. Для окреслення найбільш повного кола учасників бюджетного процесу, слід більш детально звернути увагу на учасників першої стадії процесу. Так, до учасників першої стадії бюджетного процесу на цій стадії поряд з Кабінетом Міністрів України, Міністерством фінансів України, Верховною Радою України, Національний банк України, належать Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Державна статистична служба України, цільові фонди соціального забезпечення та розпорядники бюджетних коштів різних рівнів [18, с. 141].

Складання проекту бюджету є виключною прерогативою виконавчих органів державної влади. Так відповідно до п. 6 ст. 116 Конституції України, ч. 1 ст. 32 Бюджетного кодексу України та в п. 1 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» на Кабінет Міністрів України покладено повноваження щодо розробки проекту закону про Державний бюджет України [1, п. 6 ст. 116; 3, ч.1 ст. 32; 5, п. 1 ч. 1 ст. 20].

Стаття 37 Бюджетного кодексу України визначила повноваження Кабінету Міністрів України щодо подання проекту закону про Державний бюджет України з відповідними матеріалами Верховній Раді України та

Президентові України не пізніше 15 вересня року, що передує плановому. Одразу необхідно зазначити, що це право не є диспозитивним, тобто Кабінет Міністрів України не може на свій розсуд вирішувати, чи подавати проект чи ні. Хоча на законодавчому рівні це закріплено як право, але фактично це є його обов'язок. До того ж, відповідно до Рішення Конституційного Суду України 2001 р., Президент України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України можуть подавати до Верховної Ради України законопроекти із будь-якого питання, крім тих законопроектів, які, відповідно до Конституції України, можуть вноситися спеціально визначеними нею суб'єктами законодавчої ініціативи, зокрема, проект закону про Державний бюджет України на кожний наступний рік розробляє та подає до Верховної Ради України лише кабінет Міністрів України [15]. Це положення наділяє Кабінет Міністрів України виключним правом серед суб'єктів права законодавчої ініціативи щодо внесення проекту закону про Державний бюджет України на розгляд та затвердження Верховній Раді України, тобто до розгляду береться безпосередньо проект закону про Державний бюджет України, що був запропонований Кабінетом Міністрів України.

Кабінет Міністрів України щороку приймає постанову про Основні засади складання проекту державного бюджету. У постанові Кабінету Міністрів України викладаються завдання щодо розробки прогнозу соціально-економічного розвитку України і проекту Державного бюджету.

У відповідності до бюджетного законодавства Кабінет Міністрів України не пізніше 1 квітня року, що передує плановому, розглядає та схвалює проект Бюджетної резолюції, тобто проект Основних напрямів бюджетної політики України на наступний бюджетний період, та в триденний термін подає Верховній Раді України [13, ст. 33].

Кабінет Міністрів України визначає також перелік головних розпорядників коштів державного бюджету. У Бюджетному кодексі України, а саме у п. 2 ст. 22 міститься перелік головних розпорядників бюджетних коштів. Але слід мати на увазі, що це виключний перелік суб'єктів, які можуть бути

головними розпорядниками бюджетних коштів державного бюджету. Сам же перелік головних розпорядників бюджетних коштів на відповідний бюджетний період складається безпосередньо Кабінетом Міністрів України і знаходить своє відображення у Бюджетній резолюції.

Після того, як буде складено проект закону про Державний бюджет України, він подається для розгляду та схвалення на засіданні Кабінету Міністрів України до 25 серпня. Кабінет Міністрів України, до схвалення проекту закону про Державний бюджет України подає Раді національної безпеки і оборони України цей проект закону по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України. Розглянувши проект, Кабінет Міністрів України не пізніше 15 вересня подає до Верховної Ради України проект закону про Державний бюджет України на наступний рік разом із пояснювальними документами [13, ст. 37].

На стадії бюджетного планування бере участь і Президент України, хоча це не зазначено безпосередньо в Бюджетному кодексі України. Відповідно до п. 2 ст. 106 Конституції України Президент України наділений правом звертатися із щорічним та позачерговим посланням про внутрішнє і зовнішнє становище України, тобто про основні напрямки внутрішньої та зовнішньої політики. У межах цього послання Президент України звертає увагу на проблеми та пріоритетні напрями бюджетної політики, що будуть покладені в основу бюджетної резолюції [1, п. 2 ст. 106].

Президента України, відповідно до п. 2 статті 22 Бюджетного кодексу України, також наділено правом самостійно визначати бюджетну установу, яка ним уповноважується, забезпечувати його діяльність і виступати головним розпорядником бюджетних коштів щодо коштів, що виділяються в бюджеті для забезпечення його діяльності. Кошторис видатків такої установи щодо коштів, передбачених у Державному бюджеті України, затверджує Президент України за поданням Глави цієї установи [3, п. 2 ст. 22].

Наступним учасником бюджетного процесу на першій стадії бюджетного процесу є Міністерство фінансів України. Міністерство фінансів України

виконує практично всі основні функції, пов'язані як із формуванням, так і з виконанням бюджету. Міністерство фінансів України наділене повноваженнями щодо здійснення бюджетного планування, тобто формування проекту Державного бюджету України, які, у свою чергу, можна поділити на певні складові. Це повноваження щодо формування та зведення прогнозних макропоказників соціального та економічного розвитку держави як на середньостроковий, так і на короткостроковий період, повноваження щодо бюджетних запитів розпорядників бюджетних коштів та повноваження щодо проекту Закону про Державний бюджет України на наступний рік.

Так, Міністерство фінансів України відповідає за складання проекту закону про Державний бюджет України, визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, які використовуються для підготовки бюджетних запитів і розроблення проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за планом два бюджетні періоди [3, п. 2 ст. 32].

Одним з основних завдань Міністерства фінансів України є проведення разом з іншими органами виконавчої влади аналізу фінансово-економічного становища держави, перспектив її подальшого розвитку [9, п. 3]. Міністерство фінансів України за участю Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Національного банку України, а також головних розпорядників коштів державного бюджету складає прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди. Прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди подається до Верховної Ради України разом з проектом закону про Державний бюджет України, уточнюється на підставі прийнятого закону про Державний бюджет України та схвалюється Кабінетом Міністрів України у місячний строк із дня опублікування закону про Державний бюджет України [3, ст. 21].

Міністерство фінансів встановлює типові форми бюджетних запитів, які знаходять своє відображення в інструкціях щодо підготовки бюджетних запитів. У двотижневий строк після одержання постанови Кабінету Міністрів

України про Основні напрями бюджетної політики Міністерство фінансів України доводить до головних розпорядників граничні обсяги видатків загального фонду проекту Державного бюджету України на плановий рік, виходячи з прогнозного обсягу ресурсів разом з інструкціями з підготовки бюджетних запитів та іншими документами, необхідними для складання бюджетних запитів на плановий рік [10, п. 25].

На основі аналізу бюджетних запитів, а також з урахуванням Основних макропоказників економічного і соціального розвитку України, прогнозних монетарних показників, та виходячи з інформації про підсумки виконання закону про Державний бюджет України за минулий рік і хід його виконання в поточному році, пропозицій органів державної влади, Національного банку України, а також організацій, що визначаються Кабінетом Міністрів України, Міністерством фінансів України, готує проект закону про Державний бюджет України. Проект закону про Державний бюджет на наступний рік разом із додатками, передбаченими Бюджетним кодексом України, Міністерство фінансів зобов'язане внести до Кабінету Міністрів України до 15 серпня [10, п. 41]. Проект закону вноситься з відповідними пропозиціями щодо строків та порядку розгляду його в Кабінеті Міністрів України.

Важливе значення має взаємодія між бюджетною політикою Уряду та грошовокредитною політикою Національного банку України, що впливає на забезпечення подальшої стабілізації національної грошової одиниці, зміцнення її валютних пропозицій, збільшення валютних резервів.

Національний банк України до 15 березня року, що передує плановому, подає до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України прогнозні монетарні показники на наступний рік [6, ст. 24]. Так, Рада Національного банку України відповідно до загальнодержавної програми економічного розвитку та основних параметрів економічного та соціального розвитку України до 15 березня розробляє та подає Президенту України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України прогнозні монетарні показники і показники валютно-курсової політики на плановий період, а також затверджує

кошторис доходів та витрат Національного банку та подає Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України до 1 квітня та до 1 вересня поточного року інформацію про розрахунок частини прогнозованого прибутку до розподілу відповідно поточного та наступного року, яка підлягатиме перерахуванню до державного бюджету.

Наступним учасником бюджетного процесу на стадії бюджетного планування є Верховна Рада України. На першій стадії бюджетного процесу проводяться парламентські слухання з питань бюджетної політики на наступний бюджетний період. Бюджетний комітет як профільний комітет парламенту, у свою чергу, узагальнює та представляє під час розгляду бюджетної резолюції пропозиції народних депутатів щодо проекту бюджетної резолюції. Верховна Рада України заслуховує та обговорює проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, після чого за результатами слухань приймає постанову про схвалення не пізніше 30 квітня [4, ст. 152].

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України разом з Міністерством фінансів, іншими міністерствами, Державною статистичною службою України та Національним банком України розробляють та вносять Кабінету Міністрів України основні показники функціонування економіки країни – заходи з фінансової та економічної стабільності, макроекономічні показники, що характеризують стан економіки, та інші показники, що уточнюють прогноз соціально-економічного розвитку України.

Прогноз економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період розробляється щорічно на наступний рік, який подається Міністерством економічного розвитку і торгівлі України на затвердження Кабінету Міністрів України не пізніше 23 квітня [10, п. 20]. Показники прогнозу економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період використовуються для розроблення Державної програми економічного і соціального розвитку України та для оцінки надходжень і формування показників Державного бюджету України. Державна

програма економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період розробляється щороку взаємо узгоджено з проектом Державного бюджету України на відповідний рік. Одним із основних завдань Міністерства економічного розвитку і торгівлі України є забезпечення формування та реалізації в межах своїх повноважень державної економічної політики, здійснення прогнозування та державного регулювання національної економіки, а також розроблення відповідних прогнозних і програмних документів [11].

Для виконання цих завдань Міністерство економічного розвитку і торгівлі України: 1) разом з іншими органами державної влади готує прогнози економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди і Державну програму економічного і соціального розвитку України на наступний рік, здійснює щоквартальний моніторинг її виконання; 2) здійснює організаційно-методичне керівництво та координує підготовку прогнозів економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів і міст на середньостроковий період та короткостроковий період [7, ст. 17]. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України також щороку, не пізніше 1 березня, подає Міністерству фінансів України та Національному банку України прогнози на поточний, наступний та три подальші роки щодо попередніх показників валового внутрішнього продукту, інфляції, зовнішньої торгівлі та прямих іноземних інвестицій та інших показників, необхідних для розрахунку показників до проекту Державного бюджету [10, п. 11].

Ще одним суб'єктом, діяльність якого спрямована на здійснення бюджетного процесу, є Державна статистична служба України. Вона подає Міністерству економічного розвитку і торгівлі України, Міністерству фінансів статистичну інформацію за показниками, узгодженими з ними, та забезпечує надання територіальним органам статистичної інформації, необхідної для розробки прогнозів та проектів місцевих бюджетів. Так, Державна статистична служба України зобов'язана оперативно забезпечувати Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, інші центральні органи виконавчої влади, Національний банк України, Раді Міністрів АРК, місцевим державним

адміністраціям статистичну інформацію для прогнозних і програмних документів [10, п. 6].

Отже, Державна статистична служба України відповідно до покладених на неї завдань, забезпечує формування інформаційної бази для прогнозування та аналізу тенденцій і закономірностей соціально-економічного розвитку [12, п. 4]. Для цього вона здійснює збір, узагальнення та аналіз інформації, перевіряє достовірність первинних та статистичних даних, може залучати експертів та фахівців органів державної влади. Загальним обов'язком та вимогою щодо інформації, яка подається статистичною службою, є достовірність та обґрунтованість інформації.

Під час складання проекту бюджету Пенсійний фонд України та інші Фонди соціального страхування, як розпорядники бюджетних коштів, що отримують бюджетні кошти, до 15 липня подають проекти своїх кошторисів на розгляд Міністерства соціальної політики України та Міністерства фінансів України, а до 15 серпня року, що передує плановому, подають до Кабінету Міністрів проекти кошторисів разом із висновками цих міністерств щодо проектів кошторисів зазначених фондів і щодо узгодження їх з проектами державного бюджету.

Наступними учасниками бюджетного процесу є розпорядники бюджетних коштів. Основними бюджетними повноваженнями розпорядників бюджетних коштів є складання та подання бюджетних запитів. Головні розпорядники бюджетних коштів організують розроблення бюджетних запитів для подання Міністерству фінансів України відповідно до вимог інструкції з підготовки бюджетних запитів, тобто вони несуть відповідальність за своєчасність, достовірність та зміст поданих Міністерству фінансів України бюджетних запитів, які мають містити всю інформацію, необхідну для аналізу показників проекту Державного бюджету України згідно з вимогами Міністерства фінансів України [13, п. 11].

Таким чином, до учасників бюджетного процесу поряд з Кабінетом Міністрів України, Міністерством фінансів України, Верховною Радою

України, Національний банк України, належать Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Державна статистична служба України, цільові фонди соціального забезпечення та розпорядники бюджетних коштів різних рівнів.

РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

3.1. Актуальні проблеми бюджетного процесу

Актуальні проблеми бюджетного процесу в Україні мають системний характер і проявляються як розрив між нормативною моделлю бюджетної процедури та реальною практикою її здійснення. Законодавство закладає достатньо чітку рамку бюджетного циклу:

Конституція України визначає засади бюджетної системи, орієнтацію на справедливий і неупереджений розподіл суспільного багатства, прагнення до збалансованості бюджету, вимогу оприлюднювати звіти про доходи і видатки, щорічне затвердження Державного бюджету Верховною Радою України, обов'язок Кабінету Міністрів України подавати проект бюджету та звітувати про його виконання, а також контроль Рахункової палати від імені парламенту за надходженням коштів і їх використанням, що прямо впливає зі статей 95–98 Конституції України.

Бюджетний кодекс України конкретизує це через визначення бюджетного процесу у пункті 10 частини першої статті 2 як регламентованого бюджетним законодавством процесу складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання і контролю за дотриманням бюджетного законодавства, а також через статтю 19, де закріплено стадії бюджетного процесу від Бюджетної декларації і прогнозів місцевих бюджетів до розгляду звіту і прийняття рішення щодо нього.[2] Проблема полягає в тому, що за наявності відносно завершеної нормативної конструкції її реалізація стикається з факторами правової нестабільності, надзвичайних режимів, дефіциту ресурсів, залежності від зовнішнього фінансування, інституційних обмежень і суперечностей між формальною процедурою та фактичною бюджетною політикою.

Однією з найвідчутніших проблем залишається нестабільність бюджетного регулювання та надмірна “рухливість” процедур, яка послаблює передбачуваність бюджетного процесу. Бюджетний процес за своєю природою

передбачає стабільні правила гри: чіткі строки, компетенцію, процедури розгляду і затвердження, стандартні вимоги до звітності та контрольних процедур. Коли правила змінюються занадто часто, це знижує цінність середньострокових орієнтирів, ускладнює планування головним розпорядникам, підвищує ризики фрагментарних рішень і звужує можливості для якісного парламентського та громадського контролю. У науковій літературі ця проблема описується як один із чинників, що послаблює принцип правової визначеності у бюджетній сфері, а також створює підґрунтя для колізій та неоднакового застосування норм.

Л. К. Воронова, обґрунтовуючи значення бюджетного процесу як процесуального інституту фінансового права, підкреслює, що саме процедурні норми мають гарантувати стабільність і передбачуваність реалізації матеріальних бюджетних приписів, і тому їх “розхитування” неминуче б’є по законності бюджетної діяльності.[13] У сучасних умовах додатковим джерелом нестабільності стає необхідність оперативних бюджетних коригувань у зв’язку з воєнним станом, коли держава об’єктивно змушена швидко змінювати пріоритети видатків, перерозподіляти ресурси та коригувати параметри бюджету. Проте навіть у таких умовах ключовим завданням правового регулювання має бути збереження базових гарантій законності, оскільки саме бюджетний процес покликаний стримувати довільність і забезпечувати підзвітність у використанні публічних коштів.

Суттєвою проблемою бюджетного процесу залишається практична реалізація середньострокового планування. Нормативно бюджетний цикл починається не з технічного складання кошторисів, а зі стадії формування та розгляду Бюджетної декларації і прогнозів місцевих бюджетів, що закріплено у статті 19 Бюджетного кодексу України. Сенс цього елемента полягає в тому, щоб щорічний бюджет не був відірваним від стратегічних цілей і реалістичних макрофінансових обмежень, а бюджетна політика мала послідовність. У працях К. Павлюк бюджетний процес описується як діяльність, пов’язана не тільки з формальним затвердженням бюджету, а й із визначенням цілей бюджетної

політики, оцінкою результатів і контролем, що за своєю логікою потребує саме середньострокової рамки. Проблема полягає в тому, що в умовах високої невизначеності доходів, значних видатків на оборону і безпеку, істотної ролі зовнішньої допомоги та ризиків для економіки середньострокові орієнтири часто не мають достатньої “дисциплінуючої сили” для річних рішень. Формально декларація може існувати, але її вплив на структуру реального бюджету, на обмеження видаткових ініціатив і на сталість пріоритетів може бути недостатнім. Як наслідок, бюджетний процес зберігає схильність до ситуативності, а річний бюджет стає майданчиком постійного “пожежного” перерозподілу ресурсів, що суперечить ідеї обґрунтованості та передбачуваності бюджетної політики, які випливають із принципів бюджетної системи, закріплених у статті 7 Бюджетного кодексу України.

Нарешті, окрему проблемну площину створює неоднозначність реалізації конституційної вимоги прагнення держави до збалансованості бюджету, закріпленої у статті 95 Конституції України. Ця норма має програмний характер і задає напрям бюджетної політики, однак у правозастосуванні виникає питання, як саме оцінювати її виконання за наявності дефіциту, боргового фінансування та значної залежності від зовнішніх джерел.[1] Юридичний зміст прагнення до збалансованості повинен конкретизуватися в бюджетному законодавстві через правила щодо дефіциту, боргу, граничних показників і процедур ухвалення рішень, але в умовах війни та відновлення економіки межі допустимих відхилень від балансу стають предметом складних політико-правових рішень. Це створює ризик того, що конституційна вимога буде сприйматися як суто декларативна, тоді як її призначення полягає в тому, щоб утримувати бюджетний процес у межах фінансової стійкості й не допускати перенесення надмірного фінансового тягаря на майбутні періоди.

Таким чином, актуальні проблеми бюджетного процесу в Україні концентруються навколо реалізації його основних гарантійних функцій, які закладені в Конституції України та Бюджетному кодексі України. Йдеться про

забезпечення стабільності процедур і правової визначеності, реальну дієвість середньострокового планування, неформальну публічність і прозорість бюджетних рішень, результативність бюджетних видатків і здатність програмних інструментів впливати на розподіл ресурсів, ефективність контролю та відповідальності, а також конкретизацію конституційних орієнтирів збалансованості в умовах надзвичайних викликів.

3.2. Шляхи вдосконалення бюджетного законодавства України

Конкретні шляхи вдосконалення бюджетного законодавства України мають виходити з того, що Бюджетний кодекс України закріплює бюджетний процес як регламентований бюджетним законодавством цикл складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування та контролю, а Конституція України через статті 95–98 задає вимоги збалансованості, публічності, щорічності бюджету, звітування уряду та парламентського контролю.[1] Отже, модернізація має бути спрямована не на декларативне “покращення”, а на такі зміни норм і процедур, які реально підвищують передбачуваність бюджету, дисципліну учасників процесу, прозорість і результативність видатків.

У наукових підходах, зокрема у Л. К. Воронової, бюджетний процес розглядається як процесуальний інститут, покликаний забезпечити реалізацію матеріальних норм через процедуру, а отже найбільш прикладні зміни слід шукати саме у посиленні процедурних гарантій. З цією ідеєю кореспондують позиції М. П. Кучерявенка щодо значення бюджетно-правової відповідальності як елементу фінансової дисципліни, а також підходи О. П. Гетманець щодо необхідності превентивного контролю і Е. С. Дмитренко щодо практичного наповнення принципів прозорості та публічності.[21, 16]

Другий блок конкретних змін стосується стабільності та передбачуваності процедур бюджету на річному горизонті. Конституція України вимагає щорічного затвердження Державного бюджету і встановлює строк подання проекту, а Бюджетний кодекс деталізує процедури. Однак на

практиці якість бюджету часто знижується через надмірну кількість правок у фінальній фазі розгляду, коли великі зміни вносяться без належних розрахунків і без достатнього часу на експертизу. Тому доцільним є нормативне підсилення вимоги фінансово-економічного обґрунтування для поправок до проекту бюджету, які впливають на дефіцит, доходи або видатки, із прямою вказівкою, що поправка без визначеного джерела покриття не може бути підтримана. Це не нова “політична” ідея, а процедурна гарантія якості бюджету. Вона прямо впливає з конституційної орієнтації на збалансованість і з принципів обґрунтованості та збалансованості бюджетної системи, закріплених у статті 7 Бюджетного кодексу України. У теоретичному плані такий крок відповідає логіці Воронової: саме процедура повинна змушувати учасників процесу діяти в межах фінансової реальності та юридичної визначеності.

Наступні вдосконалення повинні зробити принцип ефективності та результативності, закріплений у статті 7 Бюджетного кодексу України, реально діючим у бюджетному процесі.[2] Проблема полягає в тому, що навіть за наявності бюджетних програм оцінка результативності часто слабо впливає на наступні рішення. Тому доцільно закріпити в бюджетному законодавстві обов’язок проводити регулярні “огляди видатків” у ключових секторах із обов’язковим врахуванням їх висновків при підготовці проекту бюджету. Якщо бюджетна програма не досягає заявлених результатів або показники сформульовані формально, наступного року вона має бути переглянута, реструктуризована або припинена, а це повинно мати нормативний механізм, а не залежати від політичної волі. Така логіка узгоджується з підходом В. Дем’янишина, який наголошує на необхідності оцінювати бюджетний процес не лише за виконанням плану, а за суспільним результатом використання коштів.

Конкретні шляхи вдосконалення бюджетного законодавства України полягають у тому, щоб нормативно посилити обов’язковість середньострокових орієнтирів для річного бюджету, підвищити якість парламентського розгляду через вимоги до обґрунтування змін і джерел покриття, запровадити чіткі

стандарти прозорості та відкритих даних із визначеними винятками для безпеки, зробити результативність видатків реально впливовою через огляди видатків і обов'язкове врахування оцінок, а також зміцнити превентивний контроль і дієвість відповідальності. У сукупності ці кроки дозволяють перевести бюджетне право з площини формальної регламентації в площину реального забезпечення законності, стійкості та підзвітності бюджетного процесу, що і є головною метою вдосконалення бюджетного законодавства як інституту фінансового права.

ВИСНОВКИ

Дослідження окремих літературних та правових джерел дає можливість стверджувати, що бюджетний процес розглядається здебільшого як постадійний процес.

Відповідно до п. 10 ст. 2 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 р. № 2456-VI, бюджетний процес є регламентованим бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Суть бюджетного процесу зосереджується на безпосередньому виконанні акта про бюджет, що його постійно мають контролювати органи державної влади та громадськості для досягнення відповідності між запланованими і реальними показниками.

До учасників бюджетного процесу поряд з Кабінетом Міністрів України, Міністерством фінансів України, Верховною Радою України, Національний банк України, належать Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Державна статистична служба України, цільові фонди соціального забезпечення та розпорядники бюджетних коштів різних рівнів.

Водночас встановлено, що практична реалізація бюджетного процесу супроводжується низкою проблем, серед яких нестабільність бюджетного регулювання, складність забезпечення реальної дії середньострокового планування, недостатня результативність механізмів оцінки ефективності видатків, обмеження прозорості в умовах надзвичайних викликів, а також потреба у посиленні превентивного контролю і дієвості відповідальності за порушення бюджетного законодавства. Ці проблеми мають системний характер, оскільки безпосередньо впливають на здатність бюджетного процесу виконувати гарантійну функцію щодо законності та підзвітності у сфері публічних фінансів.

З огляду на це обґрунтовано, що вдосконалення бюджетного законодавства України має здійснюватися шляхом підвищення стабільності процедур та правової визначеності бюджетного циклу, посилення обов'язковості

середньострокових орієнтирів для річного бюджету, конкретизації стандартів публічності і прозорості бюджетних даних, закріплення механізмів, які забезпечують реальний вплив оцінки ефективності на розподіл бюджетних ресурсів, а також розвитку превентивного бюджетного контролю та вдосконалення інструментів юридичної відповідальності. Реалізація цих напрямів дозволить зміцнити інститут бюджетного процесу як складову фінансового права України та підвищити ефективність управління публічними фінансами в сучасних умовах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних «Законодавство України» // *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 29.11.2025).
2. Бюджетний кодекс України : Кодекс України; Закон від 08.07.2010 № 2456-VI // База даних «Законодавство України» // *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2456-17> (дата звернення: 29.11.2025).
3. Про Державний бюджет України на 2025 рік : Закон України від 19.11.2024 № 4059-IX // База даних «Законодавство України» // *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/4059-20> (дата звернення: 29.11.2025).
4. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII // База даних «Законодавство України» // *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/794-18> (дата звернення: 29.11.2025).
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // База даних «Законодавство України» // *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 29.11.2025).
6. Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII // База даних «Законодавство України» // *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/576-19> (дата звернення: 29.11.2025).
7. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26.01.1993 № 2939-XII // База даних «Законодавство України» // *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2939-12> (дата звернення: 29.11.2025).
8. Про відкритість використання публічних коштів : Закон України від 11.02.2015 № 183-VIII // База даних «Законодавство України» // *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/183-19> (дата звернення: 29.11.2025).

9. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // База даних «Законодавство України» // *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2939-17> (дата звернення: 29.11.2025).
10. Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228 // База даних «Законодавство України» // *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/228-2002-%D0%BF> (дата звернення: 29.11.2025).
11. Про схвалення Бюджетної декларації на 2026–2028 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.06.2025 № 774 // База даних «Законодавство України» // *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/774-2025-%D0%BF> (дата звернення: 29.11.2025).
12. Про затвердження Інструкції з підготовки бюджетних запитів місцевого бюджету : Наказ Міністерства фінансів України від 25.11.2024 № 604 // База даних «Законодавство України» // *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z1883-24> (дата звернення: 29.11.2025).
13. Воронова Л. К. Фінансове право України : підручник. Київ : Прецедент; Моя книга, 2006. 448 с.
14. Фінансове право : підручник / М. П. Кучерявенко, О. О. Дмитрик, О. А. Лукашев та ін.; за ред. М. П. Кучерявенка. Харків : Право, 2016. 440 с.
15. Фінансове право : підручник / за ред. Т. Є. Кагановської та М. П. Кучерявенка. Харків : Право, 2022. 432 с.
16. Дмитренко Е. С. Фінансове право України. Загальна частина : навчальний посібник. Київ : Алерта, 2006. 376 с.
17. Нечай А. А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків : монографія. Чернівці : Рута, 2006. 263 с.
18. Монаєнко А. О. Бюджетне право України : навчальний посібник. Запоріжжя : КПУ, 2009. 412 с.
19. Гетманець О. П. Бюджетний контроль: організаційно-правові засади : монографія. Харків : Екограф, 2008. 307 с.

20. Гетманець О. П. Бюджетний контроль як різновид державного фінансового контролю // *Право і безпека*. 2005. Т. 4. № 4. С. 55–58.
21. Гетманець О. П. Принципи державного контролю в бюджетному процесі // *Форум права*. 2006. № 1. С. 20–24. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/24fda7a3-18b2-4818-9e78-aae6c4e8df29/content> (дата звернення: 29.11.2025).
22. Монаєнко А. О. Визначення та ознаки принципів бюджетного права України // *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 11. С. 150–154.
23. Ніщимна С. О., Крупко Я. М. Бюджетне право як провідна підгалузь фінансового права // *Науковий вісник Сіверщини*. Серія: Право. 2020. № 3(11). С. 51–59.
24. Дем'янишин В. Г. Концептуальні засади бюджетного процесу в Україні // *Фінанси, облік, банки*. 2007. № 13. С. 30–39.
25. Гетманець О. П., Коробцова Д. В. Принципи бюджетного права України : монографія. Харків : ХНУВС, 2017. 268 с.