

УДК 336.14(477)

ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «СТАДІЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ»

**Н.П. ЛЮБИЧ, аспірантка¹,
Національний університет біоресурсів і
природокористування України**

У статті досліджено поняття стадії бюджетного процесу, проаналізовано погляди науковців щодо стадій бюджетного процесу, на основі чого запропоновано власне визначення стадії бюджетного процесу.

***Бюджетний процес, стадії бюджетного процесу,
Державний бюджет України, Верховна Рада України.***

Для економічно сильної держави однією з необхідних умов є безпосереднє утвердження принципів верховенства закону, а також повна її фінансова стабільність, тому на сьогодні одним з актуальних напрямів удосконалення законодавства України є вдосконалення законодавства у бюджетній сфері, зокрема норм, що регулюють стадії бюджетного процесу.

Метою даної статті є аналіз проблеми надання визначення поняттю стадії бюджетного процесу.

Саме дослідження стадій бюджетного процесу дає змогу чітко проявляти розмежування повноважень органів влади та врегульовувати механізм бюджетного процесу. Проте, якщо кількість стадій бюджетного процесу закріплена в Бюджетному кодексі України, то поняття стадії бюджетного процесу законодавчо не визначено.

Проблеми стадійності розглядали у своїх працях А.С. Ангелов, В.В. Безчеревних, О.В. Болтінова, О.Д. Василик, Л.К. Воронова, Н.В. Воротіна, М.А. Гурвич, М.А. Клішина, Д.Л. Комягін, Ц.Г. Огонь, М.І. Піскотін, Н.І. Хімічева та інші, проте в їх розробках не досить комплексно досліджується питання визначення поняття стадії бюджетного процесу.

На сьогоднішній день постала актуальна проблема, яка проявилася в результаті недостатньої теоретичної розробки поняття стадії бюджетного процесу, оскільки дослідження питань бюджетного процесу передбачає, насамперед вивчення його безперервного циклу, який складається зі взаємопов'язаних стадій. Так як теоретична розробка даного питання є недостатньою, то можна стверджувати, що це досить

¹ Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор В.І. Курило

негативно впливає не тільки на сам розвиток законодавства в питаннях бюджетного процесу, а й починає породжувати проблеми практичного характеру. На сьогоднішній день це є актуальною проблемою, так як дослідження питань бюджетного процесу і передбачає перш за все вивчення його безперервного циклу, що у свою чергу вже складається зі взаємопов'язаних стадій. Тому нагальним є чіткість у визначенні поняття «стадія бюджетного процесу», саме з точки зору її процесуальної природи, її ролі, значення та особливостей, як самостійного етапу бюджетного процесу.

Бюджетний кодекс України визначає бюджетний процес як регламентовану нормами права діяльність, пов'язану із складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему України [1]. Від досконалості організаційних форм, від чіткого визначення їх змісту та складу залежить ефективність бюджетного процесу. Характерними для нього ознаками, властивим будь-якому юридичному процесу, є: стадійність, обов'язкова наявність державно-владного суб'єкта, динамічний характер, правова природа, послідовність, правова регламентованість та цілеспрямованість. Як і будь-який інший, бюджетний процес являє собою вид діяльності, що регулюється процесуальними нормами права та здійснюється у певній логічній послідовності, маючи циклічний характер, що виражається у здійсненні органами державної влади послідовної сукупності процесуальних дій, що направлені до єдиної мети і виконують конкретне завдання. У цілому послідовність є змістовною якістю процесу та означає наявність вимог суворої регламентації черговості дій, визначення того, що повинно бути зроблено спочатку, а що потім. У розвитку змісту бюджетного процесу вона є найбільш характерною його ознакою і важливою особливістю. Правильно обрана і здійснювана послідовність дій обумовлює та забезпечує досконалість, оптимальність і ефективність бюджетного процесу. Навпаки, недостатність правової регламентації послідовності дій, а тим більше її відсутність, суттєво знижує якість бюджетного процесу і, як наслідок, унеможливорює чи значно ускладнює використання учасниками відносин своїх прав, виконання обов'язків, утримання від вчинення заборонених дій та відповідальність. Сукупність послідовностей по різних критеріям об'єднують в рівні, стадії, періоди, цикли.

Стосовно юридичного процесу в цілому, тобто діяльності, що врегульована процесуальними нормами права, загальноприйнято говорити про його стадії – період, фаза або ступінь в розвитку будь-чого [2, с.128].

Проблеми стадійності, тобто просторово-часових, динамічних характеристик юридичного процесу вивчені дуже мало. Частково вони складають предмет дослідження кримінального та цивільного процесів. Проте такі проблеми, як поняття, сутність або взагалі не вивчаються, або розглядаються з протиріччями. Тож, вирішення даної проблеми є одним з

основних завдань. Так, наприклад, одні вчені під стадією процесу розуміють сукупність процесуальних дій або процесуальних відносин, об'єднаних найближчою метою, інші – встановлений законом порядок або самостійні етапи, що мають визначену мету і завдання [3, с. 63].

Саме велика кількість підходів до визначення поняття стадії бюджетного процесу і є свідченням відсутності єдиних критеріїв щодо визначення даного терміну, оскільки в нього різні вчені вкладають різний сенс, це і виступає новизною наукового пошуку.

Але слід повернутися безпосередньо до стадій бюджетного процесу. У ст. 19 Бюджетного кодексу визнаються чотири стадії бюджетного процесу:

- 1) складання проекту бюджету;
- 2) розгляд і прийняття закону про Державний бюджет України, рішень про місцеві бюджети;
- 3) виконання бюджету, в тому числі у разі необхідності внесення змін до закону про Державний бюджет України, рішення про місцевий бюджет;
- 4) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення про нього [1].

Усі стадії бюджетного процесу взаємопов'язані. Цей процес триває протягом трьох років: складання проекту бюджету, його розгляд і затвердження відбуваються у рік, що передує плановому; виконання бюджету (бюджетний період) – один рік; складання звіту про виконання бюджету і цього затвердження – протягом наступного року після стадії виконання. Ці стадії є безпосереднім відображенням не лише економічного життя суспільства, а й політичної культури.

Як поняття бюджетного процесу, так і зміст його стадій спричинили тривалу дискусію серед учених. Залежно від позиції у зазначеному питанні фахівців можна умовно поділити на кілька груп. Представники першої групи фінансистів – А.С. Ангелов та М.А. Гурвич обмежують бюджетний процес лише формуванням бюджету, тобто його складанням і затвердженням. Формування бюджету – це сукупність пов'язаних між собою суспільних відносин, що розкривають планування органами виконавчої влади пріоритетних видатків, вишукування достатніх для цього джерел, видання цими органами ряду правових актів, що регулюють процес планування. Закон про Державний бюджет посідає основне місце серед інших бюджетно-правових актів. Як стверджує професор Л.К. Воронова, він має провідне значення у їх системі, але не є єдиним, що регулює суспільні відносини під час формування бюджету. Спочатку складається проект бюджету, а потім на основі узагальнюючих показників складається проект закону про Державний бюджет. Отже, процес складання проекту бюджету закінчується створенням проекту бюджету і проекту закону [4, с. 228].

Професор М.І. Піскотін проводить умовну аналогію бюджетного процесу з кримінальним чи цивільним процесом, де за стадією винесення рішення відбувається його виконання. У бюджетному процесі стадія виконання бюджету завершується у тій самій «інстанції», що і його затвердження – у парламенті. Отже, якщо виконання бюджету не включати до бюджетного процесу, то потрібно виключити з нього і діяльність із затвердження звіту про виконання бюджету. Затвердження бюджету і затвердження звітності по ньому здійснюються в тому самому порядку і в тих самих формах, тому не можна виключати затвердження звіту з бюджетного процесу. Однак М.І. Піскотін не виділяє в бюджетному процесі стадії розгляду і затвердження бюджету. Він є представником другої групи вчених, які виділяють три стадії бюджетного процесу:

- 1) складання бюджету;
- 2) затвердження проекту бюджету;
- 3) виконання бюджету.

Третя група фахівців-фінансистів, до якої входять Л.К. Воронова, Н.І. Хімичева, Є.А. Ровінський, В.В. Безчеревних, Н.В. Сидорова, визначає бюджетний процес як регламентовану нормами права діяльність державних органів зі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджету та складання, розгляду, затвердження звіту про його виконання, тобто виділяють п'ять стадій бюджетного процесу. Аналогічну кількість стадій передбачав і Закон України «Про бюджетну систему України», який визначав їх послідовність та компетенцію органів держави, що беруть у них участь. Ці стадії бюджетного процесу взаємопов'язані за своїм змістом і діями та взаємозумовлені, їх послідовність не тільки встановлена законодавчими актами, а й визначена логікою та історичною природою самого процесу. Вони охоплюють діяльність органів державної влади від зародження потреби у видатках та доходах, їх прогнозування та оцінки до контролю за виконанням бюджету. Тобто виконується щорічна робота всіма органами законодавчої і виконавчої влади, що беруть участь у цьому процесі, зі складання, затвердження, виконання бюджету, і щороку це нова робота, бо з розвитком економіки змінюються види, структура та питома вага доходних джерел, зникають одні та з'являються інші цілі, на які спрямовані кошти бюджету. Все це потребує періодичного оновлення бюджету, системи перегляду стану та розмірів його доходів і видатків. Позиція цієї групи фахівців повністю відображає сам зміст бюджетного процесу [7, с. 188–189].

Четверта група фахівців, серед яких В.М. Опарін, поділяє бюджетний процес на дві частини:

- 1) бюджетне планування;
- 2) виконання бюджету.

Бюджетне планування охоплює складання проекту бюджету, його розгляд і затвердження. Це серцевина бюджетного процесу – виконується той бюджет, який прийнято. Завдання бюджетного планування

визначаються необхідністю вирішення триєдиного завдання формування бюджету:

- 1) достовірне визначення обсягу та джерел формування доходів бюджету;
- 2) оптимальний розподіл видатків за окремими групами й галузями;
- 3) збалансування бюджету.

Підсумовуючи вищевикладене слід зазначити, що всі стадії бюджетного процесу регламентовані процесуальними нормами бюджетного права та засновуються на правових засадах, які повинні гарантувати чітке планування, дотримання бюджетної дисципліни і постійний контроль за виконанням усіх видів бюджетів. Отже, вдосконалення бюджетного процесу не може не стосуватися вдосконалення етапів складання, затвердження і виконання державного бюджету, адже ефективність залежить від досконалості організаційних форм, чіткої визначеності їх змісту та складу. Тобто йдеться про стадії бюджетного процесу [6, с. 43–46]. Кожна стадія бюджетного процесу характеризується комплексом різних за змістом організаційних відносин. Тобто зміст кожної стадії обумовлюється правотворчою діяльністю: подання проекту бюджету до Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України, розгляд та прийняття проекту закону про Державний бюджет України у Верховній Раді України, виконанням державного бюджету України [8, с. 25–26].

Виходячи з цього, стадію бюджетного процесу можна визначити як врегульований нормами бюджетного права самостійний та завершений етап діяльності законодавчого та виконавчих органів державної влади, інших учасників бюджетного процесу, пов'язаний зі складанням, розглядом, затвердженням, виконанням бюджету, підготовкою, розглядом звіту про виконання та прийняттям рішення щодо нього, обмежений певними строками.

Також доцільно буде закріпити законодавчо у Бюджетному кодексі України поняття стадії бюджетного процесу, що допоможе вдосконалити бюджетний процес, а, отже, дасть змогу державі ефективніше виконувати свої функції.

Список літератури:

1. Бюджетний кодекс України : Закон України від 21 червня 2001 р. № 2542-III : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Ісмаїлов А. Бюджетний процес та напрями його удосконалення / А. Ісмаїлов // Фінанси України. – 2002. – № 8. – С. 26–28.
3. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн / Ю.В. Пасічник. – К. : Знання – Прес, 2002. – 495 с.
4. Ровинський Є. О предметесоветского бюджетного права / Є. Ровинський. – М. : Юриздат, 1954. – 380 с.
5. Воронова Л.К. Бюджетно-правове регулювання в СРСР : моногр. / Л.К. Воронова. – К. : Вища школа, 1975. – 320 с.
6. Воронова Л. Финансовое право / Л.К. Воронова. – Х. : Консул, 1998. – 320 с.

7. Павлюк К.В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України : моногр. / К.В. Павлюк. – К. : НДФІ, 2006. – 584 с.

8. Кучер Г. Бюджетний процес у країнах ЄС / Г. Кучер // Вісник КНТЕУ. – 2008. – № 3. – С. 24–31.

В статье исследовано понятие стадии бюджетного процесса, проанализированы взгляды научных сотрудников относительно стадий бюджетного процесса, на основе чего предложено собственное определение стадии бюджетного процесса.

Бюджетный процесс, стадии бюджетного процесса, Государственный бюджет Украины, Верховный Совет Украины.

In the article investigational concept of the stage of budgetary process, the looks of research workers are analysed in relation to the stages of budgetary process, what own determination of the stage of budgetary process is offered on the basis of.

Budgetary process, stages of budgetary process, the State budget of Ukraine, Verkhovna Advice of Ukraine.