



УДК 347.73

**С. Ніщимна,**

доктор юридичних наук, доцент,  
декан факультету господарського права та соціального забезпечення  
Чернігівського національного технологічного університету

## БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС: ДЕЯКІ ПРИНЦИПИ

Бюджетно-процесуальна діяльність органів публічної влади здійснюється із застосуванням спеціальних принципів, до яких належать принципи бюджетного процесу. У статті робиться спроба надати загальну характеристику таких принципів бюджетного процесу, без використання яких, на нашу думку, не можна було б повною мірою говорити про можливість існування впорядкованості бюджетно-правового врегулювання в суспільстві. У контексті принципів, що розглядаються в статті, аналізується ефективність і дієвість галузевих нормативно-правових актів.

Основною теоретичною базою дослідження є наукові праці українських учених: Є.О. Алісова, Л.К. Воронової, О.П. Гетманець, Е.С. Дмитренко, С.Т. Кадькаленка, Л.М. Касьяненко, А.Т. Ковальчука, М.П. Кучерявенка, Т.А. Латковської, О.А. Лукашева, А.О. Монаєнка, О.А. Музики-Стефанчук, А.А. Нечай, О.П. Орлюк, П.С. Пацурківського, Н.Ю. Пришви, Т.О. Проценка, Л.А. Савченко, О.О. Семчик, О.В. Солдатенко, В.Д. Чернадчука, Н.Я. Якічук та інших. Використані також наукові здобутки російських учених, зокрема О.Ю. Грачової, Ю.О. Крохіної, В.А. Паригіної, В.М. Пушкарьової, Н.І. Хімічевої тощо.

**Метою** статті є спроба всебічно проаналізувати принципи, що активно використовуються в національному бюджетному процесі на підставі сучасного українського законодавства, і здійснити порівняльну характеристику відповідних принципів зарубіжних країн.

Принцип щорічності розроблення та прийняття бюджетів усіх рівнів передбачає обов'язкове щорічне прийняття державного бюджету наприкінці року,

що передує плановому, й так забезпечує планомірний розвиток країни, своєчасність фінансово-правового регулювання. Дуже важливим є прийняття державного бюджету до настання планового року, оскільки це передбачає та забезпечує своєчасну концентрацію фінансових ресурсів у бюджеті й фінансування потреб держави та суспільства [1, с. 168].

Згідно зі ст. 96 Конституції України, Державний бюджет України затверджується щорічно Верховною Радою України на період з 01 січня по 31 грудня, а за особливих обставин – на інший період.

Продовженням цього конституційного положення є ст. 3 Бюджетного кодексу України (далі – БК України), за якою бюджетний період для всіх бюджетів, що становлять бюджетну систему України, становить один календарний рік, який починається 01 січня кожного року та закінчується 31 грудня того самого року. Неприйняття Верховною Радою України закону про Державний бюджет України до 01 січня відповідного року не є підставою для встановлення іншого бюджетного періоду. Особливими обставинами, за яких Державний бюджет України може бути затверджено на інший період, є такі: 1) введення воєнного стану; 2) оголошення надзвичайного стану в Україні. У разі затвердження Державного бюджету України на інший бюджетний період місцеві бюджети мають бути затверджені на такий самий період.

Отже, в Україні бюджетний рік збігається із календарним роком (у Ліхтенштейні такий рік називається адміністративним роком). У деяких державах бюджетний рік починається





з 01 квітня (наприклад, у Великобританії, Канаді, Японії), з 01 липня (в Італії та деяких скандинавських країнах). Також законодавство низки країн допускає існування багаторічних бюджетів. Так, у ст. 110 Основного Закону ФРН закріплено, що бюджет затверджується бюджетним законом на один фінансовий рік або на кілька років, окремо по роках, до початку першого звітного періоду. Для деяких частин бюджету можна передбачити їх дію в різні відрізки часу, рознесені по звітних роках. Згідно зі ст. 79 Конституції Греції, допускається встановлення законом можливості розроблення дворічного бюджету. Також деякі країни приймають на кілька років не весь бюджет, а лише його певні частини [2, с. 98–99; 3, с. 24–25].

*Принцип розподілу бюджетних повноважень між органами представницької й виконавчої влади загальнодержавного та місцевого рівнів.* Відповідно до ст. 19 БК України, бюджетний процес здійснюється за певними стадіями. Так, стадіями бюджетного процесу визнаються такі: 1) складання проектів бюджетів; 2) розгляд проекту і прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); 3) виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); 4) підготовка й розгляд звіту про виконання бюджету та прийняття рішення щодо нього. На всіх стадіях бюджетного процесу здійснюються контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит і оцінювання ефективності управління бюджетними коштами відповідно до законодавства.

Учасниками бюджетного процесу є органи, установи й посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами та обов'язками з управління бюджетними коштами). Отже, законодавство встановлює такий розподіл повноважень за стадіями бюджетного процесу: формування й виконання бюджету зараховано до компетенції

органів виконавчої влади, а розгляд, затвердження та здійснення контролю за виконанням бюджету – до компетенції органів представницької влади [1, с. 168].

Фінансовим законодавством досить детально регламентується діяльність суб'єктів фінансових правовідносин, визначається порядок їх взаємодії. Особливо яскраво цей принцип упроваджується в бюджетній діяльності. Так, Конституцією України визначено, що до повноважень Верховної Ради України належить, зокрема, затвердження Державного бюджету України й унесення змін до нього; контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання (п. 4 ст. 85); затвердження рішень про надання Україною позик й економічної допомоги іноземним державам і міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їхнім використанням (п. 14 ст. 85); прийняття законів, які регулюють Державний бюджет України та бюджетну систему України; систему оподаткування, податки й збори; засади створення й функціонування фінансового, грошового, кредитного й інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення та погашення державного внутрішнього й зовнішнього боргу; порядок випуску й обігу державних цінних паперів, їх види та типи (п. 1 ч. 2 ст. 92). Згідно із ч. 2 ст. 96 Конституції України, «Кабінет Міністрів України не пізніше 15 вересня кожного року подає до Верховної Ради України проект закону про Державний бюджет України на наступний рік. Разом із проектом закону подається доповідь про хід виконання Державного бюджету України поточного року». У БК України та Регламенті Верховної Ради України конкретизуються ці конституційні положення.



Зазначимо, що в окремих публікаціях із фінансового й бюджетного права зустрічаються вказівки на додаткові принципи. Ідеться, наприклад, про принцип часткового обмеження парламентської ініціативи у сфері регулювання публічних фінансів, що спрямований на забезпечення ефективності, збалансованості й обґрунтованості державного бюджету, ставить його на «здорову конституційну основу», яка забезпечує реальність запланованих державних доходів і видатків [4, с. 338]. Мова йде про те, що орган, який затверджує бюджет, не повинен його розробляти. Це впливає із положень про розподіл повноважень між органами законодавчої та виконавчої влади. На нашу думку, принцип розподілу повноважень між органами різних гілок і рівнів влади в бюджетному процесі поглинає принцип часткового обмеження парламентської ініціативи у сфері регулювання публічних фінансів.

*Принцип пріоритету видаткових повноважень над дохідними* пов'язаний із пріоритетом публічних видатків над доходами, тобто під час формування бюджетів відповідним органам публічної влади варто доходи визначати відповідно до запланованих видатків, а не навпаки. Цей принцип покликаний забезпечувати виконання завдань і функцій держави. Відсутність або недостатня кількість фінансування видатків, запланованих бюджетом, ставить під загрозу саме існування держави та її економічної самостійності. Зрозуміло, що жодній країні світу не вистачає коштів, які надходять до дохідної частини, на покриття запланованих видатків. З огляду на це закріпилася практика визначення напрямів і обсягів спрямування видатків, а надалі – відшукування джерел їх покриття. На цьому принципі базується діяльність центральних і місцевих органів виконавчої влади, які щорічно на підставі показників виконання бюджету поточного року здійснюють розрахунки і складають проекти фінансових планів відповідних рівнів. Представницькі органи

влади на підставі складених проектів здійснюють законодавче закріплення обсягів фінансових ресурсів і напрямів їх витрачання (прийняття державного й місцевих бюджетів).

У різних фінансово-правових дослідженнях, де так чи інакше розглядаються питання бюджетної діяльності, інколи зачіпаються питання видаткових повноважень. Наприклад, Д.Л. Комягін досліджує принципи формування та здійснення видатків на національну оборону й уважає, що такі принципи являють собою систему, що складається із загальноправових принципів (законність, плановість, гласність (прозорість), дотримання балансу життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави, постійне планування і здійснення військових видатків у необхідному й достатньому обсязі); галузевих (фінансово-правових) принципів, які повністю збігаються із принципами бюджетного права; спеціальних принципів законодавства (включають принципи пріоритетності інтересів національної оборони й безпеки, централізації та одноосібності, безумовності військового обов'язку, безперервності й послідовності здійснення військових видатків, подальшої компенсації шкоди, завданої громадянам і юридичним особам військовими діями). Також указані принципи, у свою чергу, діляться на принципи, що діють у мирний час, і принципи, які діють у період війни чи перехідний період [5, с. 16–17].

*Принцип послідовності залучення до бюджетної діяльності органів публічної влади* полягає в тому, що бюджетний процес ділиться на стадії, у які послідовно вступають ті чи інші органи публічної влади. Неприпустимим є оминання будь-яких стадій чи їх заміна.

*Принцип рівності бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування* означає, що для органів місцевого самоврядування як суб'єктів бюджетного процесу та бюджетно-процесуальної діяльності передбачений однаковий судовий захист у разі пору-



шення їхніх бюджетних повноважень, незалежно від того чи це сільська рада, чи це Київська міська рада. Для всіх органів місцевого самоврядування бюджетним законодавством передбачений однаковий порядок формування, зарахування доходів до бюджетів, установлення й виконання видаткових зобов'язань.

Рівність бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування означає, що всі органи місцевого самоврядування мають однаковий набір бюджетних повноважень (прав і обов'язків у галузі бюджету). Найчастіше бюджетні повноваження групуються так: повноваження зі здійснення правового регулювання галузі бюджету; повноваження зі встановлення податків і зборів, які зараховуються до державного й місцевих бюджетів, їх розподіл між державним бюджетом і місцевими бюджетами; повноваження зі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджету та звіту про його виконання. Частина з цих повноважень належить органам місцевого самоврядування, а саме: щодо Державного бюджету України; щодо власного бюджету; щодо бюджету нижчого рівня [6, с. 156].

Отже, серед спеціальних принципів у бюджетній діяльності первинними є спільні фінансово-правові принципи, а також принципи публічної фінансової діяльності, похідними від яких є інституційні принципи побудови й функціонування бюджетної системи та принципи бюджетного процесу. На основі цього виділяються принципи бюджетного процесу, увага деяким із яких була приділена в цій статті.

**Ключові слова:** принципи права, бюджетне право, бюджетний процес, принципи бюджетного процесу.

*У статті розглядається певна частина принципів, що використовуються в бюджетному процесі, а саме: принцип щорічності розроблення та прийняття бюджетів; принцип розподілу бюджетних повноважень між органами представницької й виконавчої влади загальнодержавного*

*та місцевого рівнів; принцип рівності бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування тощо. Досліджуються наукові погляди й законодавчі підстави застосування цих принципів в Україні. Здійснюється аналіз законодавства зарубіжних країн із цієї проблеми.*

*В статье рассматривается определенная часть принципов, которые используются в бюджетном процессе, а именно: принцип ежегодной разработки и принятия бюджетов; принцип распределения бюджетных полномочий между органами представительной и исполнительной власти общегосударственного и местного уровней; принцип равенства бюджетных полномочий органов местного самоуправления и т. д. Исследуются научные взгляды и законодательные основы применения этих принципов в Украине. Проводится анализ законодательства зарубежных стран по этой проблеме.*

*The article deals with a certain part of the principles which are used in the budgetary process, such as the principle of annual elaboration and acceptance of the budget; the principle of distribution of the budgetary powers between the representative and executive power of the state and local levels, the principle of equality of budgetary authority organs of local self government, etc. The scientific views and legislative bases of application of these principles are investigated in Ukraine. The analysis of legislation of foreign countries is conducted from this range of problems.*

#### **Література**

1. Фінансове право України : [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.] / [Л.К. Воронова, М.П. Кучерявенко, Н.Ю. Пришва та ін.]. – К. : Правова єдність, 2009. – 395 с.

2. Пацурківський П.С. Правові засади фінансової діяльності держави: проблеми методології / П.С. Пацурківський. – Чернівці : ЧДУ, 1997. – 244 с.





3. Козырин А.Н. Финансовое право и управление публичными финансами в зарубежных странах / А.Н. Козырин. – М. : ЦППИ, 2009. – 182 с.

4. Худик А.М. Конституційні обмеження права парламентської ініціативи у законодавчому регулюванні публічних фінансів: конституційний досвід європейських країн / А.М. Худик // Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку : збірник наукових праць / за ред. Ю.С. Шемшученка, І.С. Гриценка, М.Б. Бучка ; упор. О.В. Кресін. – К. : Логос, 2010. – С. 338–343.

5. Комягин Д.Л. Расходы на национальную оборону: понятие и эволюция финансово-правового регулирования : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / Д.Л. Комягин. – М., 2009. – 42 с.

6. Фінансове право : [підручник] / [Є.О. Алісов, Л.К. Воронова, С.Т. Кадьяченко та ін.] ; керівник авт. колективу і відп. ред. Л.К. Воронова. – 2 вид., випр. та допов. – Х. : Фірма «Консум», 1999. – 496 с.

