

---

## *Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право*

---

УДК 337.43

DOI 10.33244/2617-4154.2(9).2022.86-94

**Ю. І. Аністратенко,**  
д-р юрид. наук, доцент,  
Державний податковий університет  
e-mail: an\_julia@ukr.net  
ORCID ID 0000-0003-2660-0568

### **СУТНІСТЬ, ОСОБЛИВОСТІ ТА ПРИНЦИПИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ**

У статті проаналізовано поняття, сутність та особливості принципів бюджетного процесу. Акцентовано увагу на тому, що сьгоднішні науковці визначають, що усі стадії бюджетного процесу ретельно регламентовані процесуальними нормами бюджетного права, яке забезпечує чітке планування та додержання бюджетної дисципліни. При цьому стадії бюджетного процесу слідує чітко, послідовно, одна за одною. Доведено, що бюджетна декларація – це новий стратегічний документ держави, покликаний забезпечити досягнення ключових цілей стратегічного розвитку, серед яких: подолання бідності та скорочення нерівності, забезпечення всеохоплюючої та справедливої якісної освіти, здорового способу життя, сприяння сталому економічному зростанню, створення стійкої інфраструктури. Саме на ці цілі буде спрямовано зусилля уряду і бюджетне фінансування.

Констатовано, що існує потреба у вивченні сутності, загальних особливостей бюджетно-процесуальних норм, а також специфіки їх окремих груп, що сприятиме як аналізу і з'ясуванню властивостей правил, які діють нині, так і визначить основні вектори подальшого вдосконалення бюджетно-процесуального законодавства України. Розкрито, що характер конкретних правових засобів і способів реалізації бюджетно-процесуальних норм обумовлюється тією метою, яка ставиться перед відповідними суб'єктами бюджетного процесу. Акцентовано, що загалом особливості механізму реалізації бюджетно-процесуальних норм визначаються їх приналежністю до певного провадження у справах про бюджетні правопорушення.

**Ключові слова:** бюджет, бюджетний процес, учасники бюджетного процесу, бюджетна система.

**Метою статті** є дослідження поняття і місця бюджетно-процесуальних норм у системі бюджетного права та співвідношення таких основних категорій, як: бюджетне право, бюджетний процес, система бюджетного права, система бюджетного законодавства, бюджетно-правові інститути, бюджетно-процесуальна норма тощо.

**Постановка проблеми.** Кожна держава для забезпечення своїх завдань і функцій потребує грошових ресурсів, зокрема їх правильного, обґрунтованого та планомірного накопичення, розподілу, а також використання. Бюджет кожної країни займає ключове місце у фінансовій системі держави та є основним засобом, за допомогою якого здійснюється регулювання економічного відтворення.

У сучасному трактуванні під бюджетом розуміють законодавчий акт, за допомогою якого узаконюється розпис доходів і видатків, зокрема у формі фінансового документа, а тільки вищий законодавчий орган уповноважений наділити бюджет силою закону шляхом ухвалення рішень за демократичними процедурами.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Категорію бюджетного права розглядали у своїх працях чимало вітчизняних та іноземних учених, зокрема: Л. К. Воронова, М. П. Кучерявенко, О. П. Орлюк, Т. А. Латковська, А. А. Нечай, Л. А. Савченко, О. В. Солдатенко, М. В. Карасьова, О. М. Горбунова, Н. Д. Еріашвілі, О. І. Худяков, І. М. Пахомов та інші.

**Виклад основного матеріалу.** Бюджет – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду [1].

Державний бюджет – це невід’ємний атрибут кожної країни, основний фінансовий план держави. В умовах сьогодення особливої актуальності набуває проблема побудови ефективної та прозорої бюджетної системи, зокрема державного бюджету, враховуючи його значення для розвитку держави [1].

Г. С. Андрущенко вважає, що у статті 2 Бюджетного кодексу України бюджет доцільно визначити як основний фінансовий документ держави чи адміністративно-територіального утворення, що передбачає доходи й видатки (порядок їхнього формування, розподілу і використання) на бюджетний рік для виконання завдань і функцій держави або органів місцевого самоврядування та затверджується відповідними представницькими органами державної влади чи місцевого самоврядування [1].

Л. К. Воронова зазначає, що бюджет – це «встановлений нормами закону, який прийнятий Верховною Радою України або рішенням органів місцевого самоврядування, план формування, розподілу і використання централізованого (для держави або певної території) фонду грошових коштів, який необхідний для виконання завдань і функцій держави в цілому й адміністративно-територіальних одиниць, що очолюються органами місцевого самоврядування» [3].

В економічному аспекті бюджет – це сукупність економічних (грошових) відносин, які виникають у зв’язку з утворенням, розподілом, перерозподілом і використанням централізованих грошових фондів, призначених для здійснення спільних державних та муніципальних завдань і виконання функцій відповідних органів влади й управління [4].

О. Д. Василик зазначав, що «Державний бюджет України – централізований фонд фінансових ресурсів держави, який використовується для виконання покладених на неї функцій, передбачених Конституцією України» [5].

Зокрема, сутність бюджету знаходить своє відображення у відносинах між державою, суб'єктами господарювання та населенням. Як учасник цих відносин, держава має необхідність у фінансових ресурсах для можливості виконати свої завдання. Суб'єктами господарювання як учасниками таких відносин можуть бути як постачальники грошових коштів до бюджету (платники податків), так і як споживачі залежно від ролі в економічній системі країни [6].

Разом з тим бюджет – це необхідна складова фінансового планування, адже основою будь-якого оперативного чи поточного фінансового плану є система відповідних бюджетів. У наукових джерелах розглядається поняття «бюджетування». Бюджетування, орієнтоване на результат, є найбільш відомим сучасним методом підвищення ефективності бюджетних витрат. Безумовно, результативне бюджетування є частиною більш широкої та загальної моделі результативного управління і передбачає, що виділення бюджетних ресурсів в обов'язковому порядку має на увазі досягнення певних цілей [7, с. 82].

Варто зазначити, що поняття «бюджет» займає провідне місце у науці фінансового права. Значне місце посідає і дослідження процесуальної діяльності управління державними фінансами, зокрема під час бюджетного процесу, а саме початку та закінчення кожної нормативно визначеної стадії. У вузькому значенні поняття «процес» – це лише компетенція або юрисдикція, тобто коло питань, що належать до повноважень конкретної установи. У широкому розумінні процес не обмежується врегулюванням суперечностей між учасниками правовідносин та виходить за рамки юрисдикції [8].

Безперечно, ознаки юридичного процесу, які є загальновизнаними, характерні і бюджетному процесу в Україні. Бюджетний процес забезпечує порядок реалізації матеріальних правових норм бюджетного права за аналогією з кримінальним та конституційним правом, у яких реалізація матеріальних правових норм забезпечується визначеним порядком. Зі свого боку взаємозв'язок матеріальних і процесуальних норм бюджетного права суттєво відрізняється від характеру зв'язку, цивільного матеріального та цивільного процесуального права, які є самостійними галузями права. Бюджетний процес і матеріальні норми є окремими правовими інститутами, але об'єднані в інститут бюджетного права [1].

У тлумачному словнику Т. Ф. Єфремова зазначає, що процес пояснюється як «перебіг, хід будь-якого явища, а також сукупність послідовних дій, спрямованих на досягнення певного результату» [9, с. 94].

О. П. Орлюк вважає, що «бюджетний процес – це сукупність дій, уповноважених на основі норм бюджетного права органів державної влади та місцевого самоврядування, зі складання, розгляду, затвердження й виконання бюджету, а також зі складання, розгляду і затвердження звіту про його виконання» [10, с. 282].

С. А. Ровінський зазначає, що «бюджетний процес – це регламентована державою діяльність її органів щодо складання, розгляду, затвердження і виконання бюджету, а також складання і затвердження звітів про виконання бюджету» [11, с. 130].

На думку М. А. Гурвіча, бюджетний процес – це формування бюджету, тобто його складання і затвердження. Він стверджує, що «поняття бюджетного процесу тотожне поняттю законодавчого процесу як сукупності здійснюваних стадій, що ведуть до виникнення закону» [12, с. 15].

Погоджуємося із В. В. Бесчеревних, що бюджетний процес – це процес «складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів, а також складання і затвердження звітів про їхнє виконання» [13, с. 148].

Усі стадії бюджетного процесу регламентовані процесуальними нормами бюджетного права, тому бюджетний процес – це регламентована нормами бюджетного права діяльність державних органів щодо складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, а також щодо складання і затвердження звітів про виконання бюджетів.

Згідно з п. 11 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України «бюджетний процес – регламентована нормами права діяльність, пов'язана із складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему України» [1].

Основним завданням бюджетного процесу є допомога суб'єктам, що беруть участь у бюджетному процесі:

- 1) встановити загальні цілі для ухвалення рішень;
- 2) розробити підходи до досягнення цілей;
- 3) розробити бюджет, що узгоджується з підходами до досягнення цілей. Треба підготувати та затвердити фінансовий план і бюджет, що ведуть до досягнення цілей, зважаючи на обмеження наявних ресурсів;
- 4) оцінювати ефективність і корегувати її. Програму і фінансову ефективність треба постійно оцінювати та корегувати, щоб заохочувати наближення до цілей.

Така діяльність обов'язково обумовлена і базується на принципах реалізації, які доцільно розглянути як принципи побудови бюджетного права саме як підгалузі фінансового права, тому що це є засобами побудови правового режиму регулювання суспільних відносин у сфері функціонування бюджетної системи України, бюджетного процесу, міжбюджетних відносин і відповідальності.

Так, відповідно до ст. 7 БКУ, бюджетна система України ґрунтується на таких принципах:

- 1) принцип єдності бюджетної системи України – забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів і ведення бухгалтерського обліку та звітності;
- 2) принцип збалансованості – повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень бюджету на відповідний бюджетний період;

3) принцип самостійності – Державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними. Держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування коштами відповідних місцевих бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також за бюджетні зобов'язання держави. Самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів бюджету, правом відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України, правом Верховної Ради Автономної Республіки Крим та відповідних місцевих рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети;

4) принцип повноти – до складу бюджетів підлягають включенню всі надходження бюджетів та витрати бюджетів, що здійснюються відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування;

5) принцип обґрунтованості – бюджет формується на реалістичних макроекономічних і соціального розвитку України та розрахунках надходжень бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил;

6) принцип ефективності та результативності – під час складання і виконання бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання публічних послуг у процесі залучення мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату у ході використанні визначеного бюджетом обсягу коштів;

7) принцип субсидіарності – розподіл видів видатків між державним бюджетом і місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання публічних послуг до їх безпосереднього споживача;

8) принцип цільового використання бюджетних коштів – бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями та бюджетними асигнуваннями;

9) принцип справедливості і неупередженості – бюджетна система України будується на засадах справедливого та неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами;

10) принцип публічності та прозорості – інформування громадськості з питань бюджетної політики, складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням державного бюджету та місцевих бюджетів» [1].

Під час аналізу принципів бюджетної системи України на сучасному етапі розвитку держави А. С. Нестеренко дійшов висновку про необхідність відокремлення принципів бюджетного процесу на законодавчому рівні (ст. 7 БКУ) і вказує, що бюджетний процес здійснюється на таких принципах:

– принцип ефективності – під час складання та виконання бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягти заплановані цілі у ході залучення мінімального обсягу бюджетних коштів та максимального результату під час використання визначеного бюджетом обсягу коштів;

– принцип відповідальності учасників бюджетного процесу – кожен учасник бюджетного процесу несе відповідальність за свої дії або бездіяльність на кожній стадії бюджетного процесу

– принцип публічності і прозорості – Державний бюджет України та місцеві бюджети затверджуються, а рішення щодо звіту про їх виконання приймаються відповідно Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідними радами [14, с. 47].

Одне з основних завдань системи «Прозорий бюджет» – автоматизувати бюджетний процес та ліквідувати корупційну складову в ньому. Інформаційно-аналітична система «Прозорий бюджет» повинна забезпечити прозорість кожної стадії бюджетного процесу та її процедур на державному та місцевому рівнях, а також надати громадянам всебічний контроль за використанням публічних коштів розпорядниками та одержувачами, зокрема державними підприємствами, Пенсійним фондом та Фондом соціального страхування [15].

Крім того, реалізуючи основи правової держави та демократії, конституційне визначення принципу народовладдя у ст. 5 Конституції нашої держави закріплює особливе місце народу України у законодавчому процесі, зокрема це стосується розгляду проекту бюджету та контролю за виконанням прийнятого закону [16].

**Висновки.** Отже, бюджет кожної країни займає ключове місце у фінансовій системі держави та є основним засобом, за допомогою якого здійснюється регулювання економічного відтворення, а бюджетно-процесуальна діяльність суб'єктів бюджетних правовідносин здійснюється відповідно до загальних принципів бюджетного права та спеціальних принципів бюджетного процесу, які визначають цілі правового регулювання бюджетних відносин.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бюджетний кодекс України. Електронний ресурс. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/card/2456-17>
2. Андрущенко Г. С. Становлення та розвиток бюджетного законодавства України. URL: [http://scc.univ.kiev.ua/upload/iblock/ae7/dis\\_Andrushchenko%20H.S.pdf](http://scc.univ.kiev.ua/upload/iblock/ae7/dis_Andrushchenko%20H.S.pdf)
3. Воронова Л. К. Фінансове право України: підручник. К.: Прецедент; Моя книга, 2007. С. 11.
4. Финансовое право / под ред. Н. И. Химичевой. БЕК, 1999. С. 139.

5. Василик О. Д. Державні фінанси України. К.: Вища шк., 1997. С. 28.
6. Дропа Я. Б. Фінансові ресурси розвитку національної економіки України: монографія / Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2017. С. 340.
7. Чуприна Л. М. Правова характеристика поняття «процесу» в бюджетному праві. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 2. С. 126–129. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup\\_2013\\_2\\_30](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2013_2_30)
8. Ефремова Т. Ф. Новый словарь русского языка. Толковословобразовательный: св. 136 000 словарных статей, ок. 250000 семантических единиц: в 2 т. Т. 2: П–Я. 2-е изд., стер. 2001. С. 1 085.
9. Орлюк О. П. Фінансове право: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2003. С. 528.
10. Гурвич А. М. Бюджетное право по законодательству. 1918. С. 17.
11. Бесчеревных В. В. Компетенция в области бюджета. 1976. С. 148.
12. Нестеренко А. С. Принципи бюджетної системи України на сучасному етапі розвитку держави. *Юридичний вісник*. 2008. № 2. С. 45–49.
13. Бюджетна система: підручник / Дем'янишин В. Г., Юрій С. І., Кириленко О. П., Дерлиця А. Ю.; за заг. ред. С. І. Юрій. Тернопіль: THEU, 2013. С. 623.
14. Конституція України від 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

## REFERENCES

1. Budget Code of Ukraine. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/card/2456-17>
2. Andrushchenko G. S. Formation and development of budget legislation of Ukraine. URL: [http://scc.univ.kiev.ua/upload/iblock/ae7/dis\\_Andrushchenko%20H.S.pdf](http://scc.univ.kiev.ua/upload/iblock/ae7/dis_Andrushchenko%20H.S.pdf)
3. Voronova L. K. Financial law of Ukraine: Textbook. K.: Precedent; My book, 2007. P. 11.
4. Financial law / Ed. N. I. Khymychevoi. BEK, 1999. P. 139.
5. Vasylyk O. D. State Finances of Ukraine. K.: Vysycha Shk., 1997. P. 28.
6. Dropa Ya. B. Financial resources for the development of the national economy of Ukraine: monograph / Lviv. national University named after Ivan Franko. Lviv: LNU named after Ivan Franko, 2017. P. 340.

7. Chuprina L. M. Legal characteristics of the concept of "process" in budget law. *Journal of the Kyiv University of Law*. 2013. No. 2. P. 126–129. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup\\_2013\\_2\\_30](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2013_2_30)
8. Efremova T. F. New dictionary of the Russian language. Interpretive education: St. 136,000 dictionary entries, approx. 250,000 semantic units: in 2 vols. Vol. 2: P–Y. 2nd ed., pp. 2001. P. 1 085.
9. Orlyuk O. P. Financial law: education. manual Kyiv: Yurinkom Inter, 2003. P. 528.
10. Gurvych A. M. Budget law under the legislation. 1918. P. 17.
11. Bescherevnykh V. V. Competence of the USSR Union in the area of the budget. 1976. P. 148.
12. Nesterenko A. S. Principles of the budget system of Ukraine on the current stage of state development. *Legal Bulletin*. 2008. No. 2. P. 45–49.
13. Budget system: Textbook / Demyanishin V. G., Yurii S. I., Kirylenko O. P., Derlytsia A. Yu.; in general ed. S. I. Yuriy. Ternopil: TNEU, 2013. P. 623.
14. Constitution of Ukraine dated June 28, 1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

#### **J. I. Anistratenko. Essence, Features and Principles of the Budget Process at the Present Stage**

*The article analyzes the concept, essence and features of the principles of the budget process. Attention is focused on the fact that today's scientists determine that all stages of the budget process are carefully regulated by procedural norms of budget law, which ensures clear planning and compliance with budget discipline. At the same time, the stages of the budget process are followed in a clear sequence, one after the other. It has been proven that the budget declaration, a new strategic document of the state, is designed to ensure the achievement of key strategic development goals, including: overcoming poverty and reducing inequality, ensuring comprehensive and fair quality education, ensuring a healthy lifestyle, promoting sustainable economic growth, and creating sustainable infrastructure. Government efforts and budget funding will be directed to these goals.*

*It has been established that there is a need to study the essence, general features of budgetary and procedural norms, as well as the specifics of their separate groups, which will contribute to both the analysis and clarification of the properties of the rules that are in force today, and will determine the main vectors of further improvement of the budgetary and procedural legislation of Ukraine .*

*It is revealed that the nature of specific legal means and methods of implementation of budgetary procedural norms is determined by the goal that is set before the relevant subjects of the budgetary process. It is emphasized that, in general, the peculiarities of the implementation mechanism of budgetary and procedural norms are determined by their affiliation to one or another proceeding in cases of budgetary offenses.*

*The need for a comprehensive study of budgetary and procedural norms is undoubtedly determined by the needs of practice, both legislative and law-enforcement.*



*The development of fundamental issues of budgetary and procedural norms can create models of law-making activity in this area, which will increase its effectiveness. As for law enforcement practice, in particular, judicial practice, there is currently a considerable amount of contradictions and misunderstandings in this area, which is primarily due to the lack of established approaches to the implementation of budgetary procedural rules, which determines the relevance.*

**Keywords:** *budget, budget process, budget process participants, budget system.*

*Стаття надійшла до редколегії 11 листопада 2022 року*