

**АНИСТРАТЕНКО Ю.І.**доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри фінансового  
та податкового права*(Державний податковий університет)*

ORCID ID: 0000-0003-2660-0568

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.5.53>**ОСОБЛИВОСТІ СТАДІЙ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ  
В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

В статті проаналізовано поняття, сутність та особливості стадій бюджетного процесу під час запровадження воєнного стану та визначено коло джерел процесуальних норм бюджетного права. Акцентовано увагу на специфіці бюджетно-процесуальних правовідносин як форми реалізації бюджетно-процесуальних норм та визначенню ефективності реалізації процесуальних норм бюджетного права. Обґрунтовано місце процесуальних бюджетних норм у системі бюджетного права та бюджетного процесу, які регулюють діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування щодо складання, розгляду проекту бюджету, затвердження та виконання бюджету, складання, розгляду і затвердження звіту про виконання бюджету, а також здійснення бюджетного контролю на всіх стадіях бюджетного процесу. Доведено, що за межами нормативного врегулювання залишаються питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, специфіки застосування саме фінансової відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів.

Акцентовано увагу на тому, що бюджетний процес та його правове регулювання в умовах воєнного стану зазнав значних законодавчих змін, що видно через окремі ознаки та особливості, що запроваджені. Доведено, що законодавчий і бюджетний процес різні категорії і поняття, враховуючи особливості функціонування резервних коштів державного бюджету в сучасних умовах. Аргументовано, що забезпечення ефективного його функціонування має необхідне юридичне закріплення. Проблематика реалізації стадій бюджетного процесу викликана питаннями використанні резервного фонду та таємних видатків.

Доведено позицію про те, що ці питання і досі залишаються не вирішеними, оскільки запровадження воєнного стану викликало переформатування бюджетного процесу під умови і реалії.

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

**Anistratenko Yu. I. Features of the stages of the budget process under the conditions of marital state**

The article analyzes the concept, essence and features of the stages of the budget process and defines the range of sources of procedural norms of budget law. Attention is focused on the specificity of budgetary and procedural legal relations as a form of implementation of budgetary and procedural norms and determining the effectiveness of implementation of procedural norms of budgetary law.

The place of procedural budgetary norms in the system of budgetary law and the budgetary process, which regulate the activities of state bodies and local



self-government bodies in relation to the preparation, review of the draft budget, approval and implementation of the budget, preparation, review and approval of the report on the implementation of the budget, as well as implementation of budget control on at all stages of the budget process.

It has been proven that the issues of responsibility for violations of budget legislation, the specifics of the application of the financial responsibility of the main managers of budget funds remain beyond the scope of regulatory regulation.

It is noted that the leading subjects in the proceedings regarding the compilation draft budgets, implementation of budgets, as well as in control proceedings

there are bodies of state power and local self-government. It is emphasized that budgetary and procedural legal relations have a complex dynamic nature, which should be taken into account when developing budgetary and procedural norms. Except moreover, the sequence of arrangement of such procedural norms in the structure regulatory acts should reflect the sequence of development of legal relations, arising on their basis.

The main problems at the stage of budget implementation have been identified: significant deficit of budgets and their financing, significant level of public debt and the complexity of its maintenance, the uncertainty of the program-target method budget formation.

Attention is focused on the fact that the budget process and its legal regulation in the conditions of martial law has undergone significant legislative changes, which can be seen due to certain features and features that have been introduced. It has been proven that the legislative and budgetary process are different categories and concepts, taking into account the peculiarities of the functioning of the reserve funds of the state budget in modern conditions. It is argued that ensuring its effective functioning has the necessary legal consolidation. The problems of implementing the stages of the budget process are caused by the use of the reserve fund and secret expenditures.

The position is argued that these issues still remain unresolved, since the introduction of martial law caused reformatting of the budget process to the conditions and realities.

**Key words:** *budget, budget process, budget process participants, budget system.*

**Постановка проблеми.** Тенденція останніх років більшості держав надає підстави для ствердження про значні зрушення у правничій сфері щодо питань модернізації управління публічними фінансами. Нові підходи та вектори передбачають посилення уваги та контроль з боку державних органів до проведення відповідальної бюджетної політики та підвищення відповідальності за результати використання коштів платників податків. Нині у вітчизняній економіці відбуваються якісні перетворення, що знайшли відображення і у бюджетному законодавстві. Не тільки прийняття Бюджетного кодексу України (далі – БК України) [1], а й постійне внесення змін до нього, спричинили перехід до якісно нового етапу їх регулювання, вдосконалення бюджетного процесу та окремих його стадій. Проте події, що викликані агресією російської федерації змусили переформатувати всі сфери суспільного життя, запровадити воєнний стан, що особливо вплинув і на бюджетну сферу.

**Стан опрацювання цієї проблематики.** Категорію бюджетного права розглядали у своїх працях чимало вітчизняних та іноземних учених, зокрема Л.К. Воронова, Р. О. Гаврилюк, Д. О. Гетманцев, О. О. Головашевич, О. О. Дмитрик, Т. А. Латковська, О. А. Лукашев, О. П. Орлюк, П. С. Пацурківській, Н. Ю. Пришва, В. О. Рядінська, Н. Я. Якимчук та інших. Підґрунтям дослідження процесуальних норм слугували праці: Л. М. Касьяненко, М. П. Кучерявенка, А. А. Нечай, Л. А. Савченко, В. Д. Чернадчука та інших.

**Метою наукової статті** є аналіз сучасних аспектів реалізації всіх стадій бюджетного процесу в умовах воєнного стану.



**Виклад основного матеріалу.** На сьогоднішній день науковці визначають, що бюджетний процес поділяють на стадії бюджетного процесу, зокрема складання, розгляду, затвердження бюджету; виконання і завершення бюджету; складання і затвердження звіту про виконання бюджету, то інші його обмежують лише складанням бюджету, тобто його формуванням і затвердженням [2].

Стадії бюджетного процесу – сукупність пов’язаних між собою заходів, які мають початок і закінчення та мають на меті досягнення конкретних цілей [3].

Н. В. Сидорова вважає, що розглядати бюджет необхідно тільки після закінчення робіт щодо складання проєкту бюджету, оскільки на цій стадії вже складений проєкт повинен аналізуватися спеціальними комісіями, Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою України і подається від імені органів виконавчої влади для затвердження [4, с. 178].

Стадія розгляду завершується схваленням правового акта – акта про схвалення висновків і пропозицій, яким оформляють повноваження державних органів. Остаточним результатом стадії розгляду є опрацьований, з внесеними поправками проєкт бюджету, що позитивно сприяє підвищенню відповідальності учасників бюджетного процесу за проєкт бюджету, що передається на затвердження [5].

Характерним є те, що ці стадії бюджетного процесу є взаємообумовленими та взаємопов’язаними за своїм змістом і діями. Усі стадії, регламентовані процесуальними нормами бюджетного права, покликані забезпечити ефективне планування бюджету і дотримання бюджетної дисципліни, що на практиці не спостерігається [1].

Заслугове на увагу думка, що доцільно внести зміни до статті 19 Бюджетного кодексу України [1] щодо кількості стадій, а саме закріпити процедуру прийняття рішення щодо бюджету в окрему стадію, чітко визначивши як обов’язки, так і відповідальність учасників бюджетного процесу [6, с. 109-111].

Л. К. Воронова, Є. А. Ровінський виділяють п’ять стадій бюджетного процесу: складання, розгляд, затвердження, виконання бюджету, а також складання і затвердження звіту про його виконання.

Враховуючи останні зміни до БКУ [1] передбачена аналогічна кількість стадій. Проте, законодавець розподілив їх за п’ятьма пунктами, не роз’єднуючи стадію розгляду і затвердження (прийняття) бюджету, доповнивши вже існуючий перелік стадією складання та розгляду Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) й прийняття рішення щодо них. Підтримуємо позицію законодавчого органу, оскільки затвердження державного бюджету є результатом його розгляду.

Проєкт бюджету повинен ґрунтуватися на об’єктивній статистичній економічній інформації, що відображає реалії господарського життя держави чи відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Крім того, на цій стадії визначаються соціально-економічні пріоритети держави на перспективу [1; 7, с. 44; 8].

Враховуючи викладене вище, вважаємо, що стадія бюджетного процесу – це сукупність визначених, законодавчо обґрунтованих дій учасників бюджетного процесу, під час яких бюджет переходить з одного якісного стану в інший.

Учасники бюджетного процесу не можуть встановлювати терміни стадій самостійно, оскільки вони визначені законодавством і не можуть змінюватись або призупинятися [7; 8].

Бюджетний процес в Україні характеризується циклічністю та періодичністю. Бюджетний цикл складає час від початку формування бюджету на плановий рік до затвердження звіту про його виконання, а бюджетний період дорівнює календарному року [7; 8].

Бюджетний цикл в Україні включає періоди:

- формування бюджету;
- затвердження бюджету;
- виконання бюджету;
- минулорічні асигнування за капітальними вкладеннями;
- звітності [1; 7; 8].



Отже, бюджетний процес складається з певних стадій, які реалізують повноваження державних органів, у результаті чого їх діяльність набуває нових якостей.

Відповідно до п. 1 ст. 19 БКУ : «стадіями бюджетного процесу є :

- «складання та розгляду Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) і прийняття рішення щодо них;
- складання проєктів бюджетів;
- розгляд проєкту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);
- виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);
- підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету та прийняття рішення щодо нього» [1].

Зазначені стадії характерні всім бюджетам бюджетної системи України: державному бюджету і місцевим бюджетам. Учасники бюджетного процесу щороку переглядають розміри доходів та видатків бюджету, оскільки формування бюджетів забезпечує національний дохід, який змінюється [1].

Усі стадії бюджетного процесу ретельно регламентовані процесуальними нормами бюджетного права, що забезпечує чітке планування та додержання бюджетної дисципліни. При цьому зазначені стадії слідує чітко послідовно, одна за одною та їх порядок не може бути змінений ні в якому разі [2, с.634].

Згідно БКУ : «перша стадія – це складання та розгляд Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) і прийняття рішення щодо них» [1].

Законодавець у БКУ зазначає, що «друга стадія складання проєктів бюджетів, мета якої полягає у підготовці обґрунтованого та узгодженого проєкту бюджету для його подальшого внесення на розгляд та затвердження у законодавчий орган чи орган місцевого самоврядування. Проєкт бюджету повинен ґрунтуватися на об'єктивній статистичній економічній інформації, що відображає реалії господарського життя держави чи відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Крім того, на цій стадії визначаються соціально-економічні пріоритети держави на перспективу» [1].

Як зазначає законодавець, «рівень планування бюджету залежний від трьох ключових чинників:

- правильного формулювання завдань і кінцевої мети, які тотожні з інтересами держави;
- коректності та достовірності інформації, що використана під час планування;
- ефективності методів, застосовуваних при плануванні» [1].

Згідно БКУ : «Міністерство фінансів України визначає загальний рівень доходів, видатків і кредитування бюджету, дає оцінку обсягу фінансування бюджету для складання проєкту Державного бюджету України та індикативних прогнозних показників Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди. Основними матеріалами, що необхідні для цього є прогнозні показники економічного та соціального розвитку на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди та аналіз виконання бюджету за попередні та поточний бюджетні періоди» [1].

Відповідальним органом за складання проєкту закону про Державний бюджет є Міністерство фінансів, проте розробляє проєкт закону про Державний бюджет та подає його Верховній Раді України на розгляд - Кабінет Міністрів України [1].

**Акцентовано увагу в БКУ на тому, що «третя стадія розгляд проєкту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет), є досить відповідальною, адже своєчасність прийняття закону про Державний бюджет України. Згідно Конституції Верховна рада займається розглядом проєкту закону про Державний бюджет України та його затвердженням»[1].**

БКУ визначає, що «поданий Кабінетом Міністрів, проєкт закону про Державний бюджет України на наступний рік, необхідно надати народним депутатам та Рахунковій палаті не пізніше ніж за 4 дні до його представлення у Верховній Раді» [1].



Відповідальною особою за представлення проекту закону про Державний бюджет України на пленарному засіданні Верховної Ради є Міністр фінансів України. Термін представлення документу не пізніше ніж через 5 днів з дня подання його Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради [1].

У випадку відхилення Верховною Радою проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік Кабінет Міністрів України зобов'язаний протягом семи днів з дня набрання чинності відповідного рішення подати до Верховної Ради оновлений проект закону про Державний бюджет України на наступний рік з урахування пропозицій ВРУ та обґрунтувати внесені зміни. В результаті терміни підготовки і розгляду проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у першому та другому читаннях повинні збільшитися на 5 днів [1].

Щодо розгляду проекту в БКУ визначено, що «Верховна рада України розглядає проект закону про Державний бюджет на наступний рік у першому читанні не пізніше 20 жовтня року що передує плановому. Термін затвердження - до 20 листопада року, що передує планованому. **Четверта стадія це виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет)**» [1].

Виконання бюджетів здійснюють Кабінет Міністрів України та відповідні місцеві органи державної виконавчої влади. В свою чергу на Міністерство фінансів покладені обов'язки забезпечити загальну організацію та управління виконанням Державного бюджету України, координувати діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету [1].

Згідно БКУ : «в основу виконання державного бюджету і місцевих бюджетів в нашій державі покладено казначейське обслуговування бюджетних коштів. Державна казначейська служба України, діяльність якої спрямовується і координується через Міністра фінансів України, використовуючи єдиний казначейський рахунок (СКР) забезпечує казначейське обслуговування бюджетних коштів» [1].

**П'ятою стадією є підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.** Метою цієї стадії бюджетного процесу є зведення, складання та подання звітності про виконання бюджету. Учасниками бюджетного процесу на цій стадії є головні розпорядники та Державне казначейство України [1].

Звітність про виконання бюджетів є періодичною - тобто вона може бути річною (за наслідками виконання бюджету в межах бюджетного року), квартальною, місячною та оперативною (тобто, звіт про стан виконання бюджету на конкретну дату [1].

Річний звіт про виконання Закону про Державний бюджет України має бути підготовленим Кабінетом Міністрів у термін до 1 квітня року, наступного за звітним, та поданим до Верховної Ради. Протягом двох тижнів від дати подання звіту Рахункова палата має надати висновки щодо використання коштів Державного бюджету України. Після цієї процедури можливий подальший розгляд та затвердження його Верховною Радою України [1].

Річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України подається Кабінетом Міністрів Верховній Раді України, Президенту та Рахунковій палаті не пізніше 1 квітня року, наступного за звітним [1].

БКУ визначає, що «річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України складається з:

1. звіту про фінансовий стан Державного бюджету України;
2. звіту про виконання Державного бюджету України (включаючи звіти про виконання показників за формою додатків до закону про Державний бюджет України);
3. звіту про фінансові результати виконання Державного бюджету України;
4. звіту про рух грошових коштів;
5. звіту про власний капітал;
6. інформації про виконання захищених видатків Державного бюджету України;
7. звіту про бюджетну заборгованість;
8. звіту про використання коштів з резервного фонду державного бюджету;





9. звіту про використання коштів державного фонду регіонального розвитку;
10. звіту про стан державного боргу і гарантованого державою боргу;
11. звіту про прострочену заборгованість суб'єктів господарювання перед державою за кредитами (позиками), залученими під державні гарантії, в тому числі звіт про платежі з виконання державою гарантійних зобов'язань;
12. зведених показників звітів про виконання бюджетів;
13. інформації про виконання місцевих бюджетів, включаючи інформацію про стан місцевих боргів та гарантованих відповідно Автономною Республікою Крим, територіальними громадами боргів і про надані місцеві гарантії;
14. інформації про здійснені операції з управління державним боргом;
15. інформації про надані державні гарантії;
16. інформації про досягнення запланованої мети, завдань та результативних показників головними розпорядниками коштів державного бюджету в межах бюджетних програм;
17. інформації про виконання текстових статей закону про Державний бюджет України;
18. іншої інформації, визнаної Кабінетом Міністрів України необхідною для пояснення звіту» [1].

Подання річного звіту про виконання місцевого бюджету до Верховної Ради АРК, відповідних місцевих рад, перевірка поданих звітів за участю Рахункової палати АРК, комісії з питань бюджету відповідних рад, самих представницьких органів місцевої влади та місцевого самоврядування, та їх затвердження (або прийняття іншого рішення) відповідно до законодавства має бути реалізоване до 1 березня року наступного за звітним [1; 7; 8].

**Висновки.** Отже, поділ бюджетного процесу на стадії хоча і регламентований законодавством, проте, його можна вважати умовним, так як деякі стадії можуть проходити паралельно. Наприклад, в процесі виконання бюджету (4 стадія) може бути проведено складання проекту щодо внесення змін до нього (2 стадія) з наступним розглядом їх (3 стадія). Запровадження воєнного стану викликало ухвалення низки нормативно-правових актів, які стосуються окремих питань формування та виконання державного та місцевих бюджетів, а також ведення бюджетного процесу у період дії воєнного стану спрощують бюджетні процедури. Встановлено, що впродовж дії воєнного стану урядом України затверджено більше, ніж 90 змін до БКУ [1].

#### Список використаних джерел:

1. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
2. Бугай Т. В. Методичні підходи до оцінки ефективності бюджетного процесу в Україні. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=762>
3. Бюджетний менеджмент: підруч. за ред. В. Г. Дем'янишина, Г. Б. Погріщук. Тернопіль: Крок, 2015.
4. Сидорова Н. В. Теоретичні основи бюджетного права. *Харків, Бізнес Інформ*, 1998. С. 236.
5. Платформа реалізації ідей для покращення твого міста! URL : <https://lviv.pb.org.ua>
6. Касьяненко Л. М., Цимбалюк А. В., Фоменко Ю. О. Фінансове право України (альбом схем): навч. посіб. за заг. редакцією. Л.М. Касьяненко, *Київ: Алерта*, 2014. С. 270.
7. Фоменко Ю. О. Правове регулювання бюджетного процесу в Україні: дис..... к.ю.н.: 12.00.07 Університет державної фіскальної служби України. Ірпінь, 2019. 237 с.
8. Проблеми бюджетного права та процесу. URL: <https://moodle.znu.edu.ua/mod/resource/view.php?id=244943&forceview=1>

