



Д. К. Мітрофанова,

здобувач, Національний університет «Юридична  
академія України імені Ярослава Мудрого»

## ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ ЯК СТАДІЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ

*У статті розглянуто особливості виконання бюджету як центральної стадії бюджетного процесу. Наголошено на законодавчому закріпленні терміна «бюджетний процес» і проаналізовано позиції науковців стосовно його змісту, характерних рис та кількості стадій.*

*В статье рассмотрены особенности исполнения бюджета как центральной стадии бюджетного процесса. Сделан акцент на законодательном закреплении термина «бюджетный процесс» и осуществлен анализ позиции ученых относительно его содержания, характерных признаков и количества стадий.*

*In the article features the budget as the central stage of the budget process. In particular, focuses on legislative approval of the term «budget process» and analyze the position of scientists regarding its contents, characteristics and number of stages.*

**Ключові слова:** бюджетний процес, стадії бюджетного процесу, виконання бюджету.

Фінансове право як галузь права об'єднує в собі як матеріальні, так і процесуальні норми [1, с. 18; 2, с. 5–16; 3, с. 114–164]. Цей розподіл здійснюється виходячи з предмета правового регулювання. Так, якщо взяти підгалузь бюджетного права, то «матеріальні норми регулюють відносини при визначенні бюджетної системи, доходів і видатків державного бюджету, розподіл доходів і видатків між окремими ланками бюджетної системи, перерозподіл доходів між бюджетами. Процесуальні норми регулюють порядок проходження бюджету, тобто складання, розгляду, затвердження і виконання бюджету, а також порядок складання, розгляду і затвердження звіту про його виконання» [4, с. 41]. Проте враховуючи специфіку предмета фінансового права – відносин щодо руху публічних грошових фондів коштів – саме процесуальна його частина набуває першочергового значення, фактично вміщуючи та поглинаючи всі найважливіші аспекти, що їх об'єктивно покладено на предметну сферу фінансово-правового регулювання. Узагалі публічні фінанси мають суспільно важливе значення та здатність задовольняти публічний інтерес тільки завдяки власній динаміці, що уособлює постійний кругообіг грошових коштів; а там, де починається статика, закінчується і основний предмет регулювання фінансового права та самі суспільні відносини вже втілюються в іншій формі. Фінансове право й рух так само взаємопов'язані між собою, як життя і рух часу, як функція і дія. Звідси стає зрозумілим, наскільки важливого значення набуває той комплексний фінансово-правовий інститут, що його являє собою виконання державного бюджету за доходами, який перевтілює здобутки інституту доходів державного бюджету через призму засобів правового регулювання, втілюючи їх безпосередньо у головній стадії бюджетного процесу – стадії виконання бюджету.

Виконання бюджету – центральна стадія бюджетного процесу, передбачена чинним бюджетним законодавством України як його третя стадія. Виконати – означає здійснити, втілити в життя те, що було доручено, задумано, заплановано [5]. «Виконання бюджету – процес отримання доходів і здій-

снення видатків, передбачених у затвердженому бюджеті. У ході виконання бюджету можуть спостерігатися відхилення від прийнятого варіанта, у зв'язку з чим необхідно контролювати та регулювати процес виконання» [6]. Виконати бюджет – точно у визначені строки та в установлених розмірах мобілізувати заплановані доходи і здійснити передбачені видатки [1, с. 61]. Ця головна стадія бюджетного процесу означає реалізацію показників закону про державний бюджет [4, с. 162–163], зібравши всі доходи, передбачені основним фінансовим планом, та профінансувавши заходи, дозволені на поточний рік представницькими органами, що затвердили бюджет. Виконати державний бюджет за доходами – своєчасно та в повному обсязі акумулювати всі доходи, передбачені законом про державний бюджет на поточний рік [4, с. 162–163]. «Виконання бюджету є третьою стадією бюджетного процесу, навколо якої сконцентровані й заради якої існують інші стадії бюджетного процесу, що є допоміжними та обслуговуючими цю стадію» [7, с. 236].

Як справедливо зазначає щодо цього О. А. Лукашев, «статичні потенційні права та обов'язки суб'єкта фінансового права при вступі у фінансово-правові відносини відповідно до припису фінансово-правової норми набувають динамічної форми. Потенційно можливі види поведінки набувають конкретної форми, що є потенційною засадою деталізації цих відносин уже за інституціональною ієрархією. У цій ситуації загальний припис щодо поведінки учасника фінансових правовідносин індивідуалізується та набуває конкретних характеристик (вичерпний та конкретний набір учасників, певний об'єкт з кількісними та якісними характеристиками, щодо регулювання якого деталізується поведінка суб'єктів у цих відносинах і т. д.)» [8, с. 292].

Такою конкретною і динамічною формою є юридичний процес. Саме він покликаний створити легітимні, цілісні, системно впорядковані та функціонально ефективні правові механізми будь-яким державно-правовим інститутам. За радянських часів значний внесок у дослідження юридичного процесу зробив професор В. М. Горшенев, який



розглядав його як комплексну систему правових форм діяльності уповноважених органів держави, посадових осіб, а також зацікавлених у вирішенні різноманітних юридичних справ інших суб'єктів права [9, с. 15]. З часом до все більшого кола вчених приходило розуміння значущості юридичного процесу, його бачення не тільки як юрисдикційної діяльності уповноважених державних органів та осіб, але й як ефективного інструменту реалізації правових норм як таких. За визначенням сучасного російського вченого В. Н. Червонюка, юридичний процес – основана на нормах процесуального права форма діяльності спеціалізованих органів держави та їх посадових осіб, а також інших уповноважених на це суб'єктів, змістом якої є вирішення в установленому законом порядку юридичних справ, застосування права [11, с. 27]. Узагальнюючи, можна розглядати юридичний процес в широкому значенні як нормативно закріплену цілісну систему процесуальних форм діяльності державних органів або інших уповноважених осіб, безпосередньо спрямовану на найбільш ефективно застосування та реалізацію правових норм.

У свою чергу, український фахівець у галузі теорії держави та права І. В. Бенедик зауважує, що «процесуальна форма належить до числа головних чинників, які систематизують юридичну діяльність. Вона закладає програму, алгоритм юридичної діяльності, забезпечує порядок, чітко орієнтований рух суб'єктів та учасників до наміченої цілі. Процесуальна форма визначає завдання, які стоять перед певним різновидом юридичної діяльності в цілому і на окремих його етапах, коло суб'єктів і учасників, обсяг їх процесуальних прав і обов'язків, процесуальний режим, стадії і провадження, строки та час здійснення дій, процесуальні гарантії, умови і процедуру прийняття та виконання рішень, інші процедурні вимоги, що зв'язують у єдине ціле елементи юридичної діяльності» [12, с. 403].

Причому в межах процесуальної форми існують діалектично взаємопов'язані між собою внутрішні елементи: процесуальне провадження, процесуальна стадія та процесуальний режим. Процесуальне провадження – система процесуальних дій, власне серцевина процесу, що формує процесуальні правовідносини, з одного боку, та викликає потребу в офіційному оформленні та документальному закріпленні результатів цих правовідносин – з іншого. Процесуальна стадія – законодавчо закріплена, відносно замкнута, динамічно спрямована на досягнення чітко визначеного результату сукупність послідовних дій, прийомів та форм. Процесуальний режим – система засобів, способів, принципів та гарантій для найбільш ефективного здійснення процесу, отримання його найбільш якісних результатів.

Одним з різновидів юридичного процесу, поряд із традиційними адміністративним, цивільним, кримінальним, господарським, конституційно закріпленими законотворчим та виборчим, а також податковим процесом, що окремо розглядається вченими-фахівцями податкового права, є бюджетний процес, який на сучасному етапі отримав зако-

нодавче закріплення в окремій главі першого розділу Бюджетного кодексу України – главі 4 «Бюджетний процес та його учасники» [13].

Зазначимо, що, порівняно з іншими класичними видами юридичного процесу, бюджетний процес отримав своє закріплення в українському законодавстві лише після розпаду СРСР [14]. За раних радянських часів, а тим більше – у дореволюційні часи, цього терміна як законодавчого не існувало. Проте безпосередньо «термін «бюджет» поступово став ототожнюватися з усім розписом державних доходів та видатків, що відповідає реаліям про зміст бюджетного процесу в теперішній час» [15, с. 12–13].

Між тим термін «бюджетний процес» досить часто використовувався на доктринальному рівні, викликаючи дискусії серед учених щодо його визначення, змісту, рис та кількості стадій. І на сьогодні такі погляди щодо сутності бюджетного процесу можна розділити на декілька різних груп чи підходів.

До першої подібної групи фахівців фінансового права можна віднести радянського вченого М. А. Гурвича та болгарського науковця А. С. Ангелова [16, с. 152–164; 17, с. 248–266]. Вони пропонували звизити весь бюджетний процес лише до стадії формування бюджету та розглядати його як «сукупність процедур з розробки бюджету, як обов'язкового державного акта», порівнюючи бюджетний процес із законодавчим.

З таким порівнянням важко погодитися, оскільки закон про Державний бюджет – особливий закон, змістом якого є фінансово-плановий акт, що має чітко визначений адресний характер, «прямо та законно діє протягом певного відрізка бюджетного циклу, а саме до затвердження у передбаченому порядку звіту про його виконання» [18, с. 16], крім того, він має конкретно-цільову спрямованість, що зумовлена самим предметом фінансових правовідносин. Жоден інший закон не має таких особливостей.

Інша група вчених виділяє в бюджетному процесі лише три стадії: складання бюджету, затвердження проекту, виконання бюджету. Серед цих учених можна відзначити М. І. Піскотіна, який, аргументуючи таку позицію, проводить паралель між бюджетним, кримінальним і цивільним процесами, у яких після винесення рішення настає стадія його виконання [19, с. 65]. А розгляд проекту чи затвердження звіту про виконання, на думку М. І. Піскотіна, не відповідають ознакам, яким має відповідати процесуальна бюджетна стадія: розгляд не є окремим від стадії складання або затвердження проекту, а затвердження звіту не викликає переходу бюджету в інший якісний стан.

Проте не можна погодитися, що розгляд і затвердження не змінюють якісний стан бюджету, оскільки, наприклад, саме із затвердженням бюджету завершується бюджетний цикл: «Одна фаза, або цикл, сучасного бюджетного процесу, тобто періоду від початку робіт зі складання проекту бюджету до затвердження звіту про виконання цього бюджету, охоплює понад 2 роки» [1, с. 51].



Найбільш виваженою потрібно визнати позицію тих фахівців, які розглядають у бюджетному процесі стадії складання, розгляду, затвердження, виконання бюджету, розгляду і затвердження звіту про його виконання. Таких учених більшість: Л. К. Воронова, Ю. А. Ровінський, В. В. Бесчеревних, Н. І. Хімічева тощо [4, с. 126–128; 20, с. 130; 21, с. 35–37; 22, с. 4–6]. Як зазначає російський дослідник Г. Крилов [23, с. 64], ці стадії бюджетного процесу є взаємозумовленими й взаємопов'язаними за своїм змістом і діями, їх послідовність не тільки встановлюється законодавчими актами, а й логікою та історичною природою самого процесу. «В бюджетному процесі, – зазначає український дослідник М. І. Сідор, – стадії послідовно змінюють одна одну, здійснення та закінчення попередньої стадії обумовлює настання наступної стадії бюджетного процесу, до того ж обов'язково повинні бути здійснені всі стадії. Лише здійснення всіх стадій бюджетного процесу дає підставу стверджувати про завершення бюджетного процесу щодо відповідного бюджетного періоду [24, с. 7]».

Саме таке найбільш повне розуміння бюджетного процесу і його стадій закріплено українським законодавцем у Бюджетному кодексі України. Так, відповідно до пункту 10 частини першої статті 2 «Визначення основних термінів», бюджетний процес – регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Основи бюджетного процесу закріплено главою 4 першого розділу чинного Бюджетного кодексу України, а частина перша його статті 19 встановлює, що «стадіями бюджетного процесу визнаються: 1) складання проектів бюджетів; 2) розгляд проекту та 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 та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього» [13]. Ці стадії проходять усі бюджети бюджетної системи України.

Доречно буде зазначити, що ряд сучасних українських фахівців наголошують на необхідності в розподіленні цих чотирьох стадій до п'ятистадійної схеми. Наприклад, О. В. Дічкова підкреслює: «Чинне законодавство визначає чотири стадії бюджетного процесу... Пропонується внести зміни до статті 19 Бюджетного кодексу України «Стадії та учасники бюджетного процесу», у якій закріпити п'ять стадій бюджетного процесу, а саме: 1) складання проектів бюджетів; 2) розгляд проекту Державного бюджету України; 3) затвердження та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); 4) виконання бюджету; 5) складання, розгляд та затвердження звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього. Як окрему стадію бюджетного процесу доцільно визначити етап діяльності із затвердження закону про Державний бюджет України, оскільки відпо-

відно до Конституції України це належить до виключної компетенції вищого законодавчого органу держави – Верховної Ради України. Виокремлення саме п'яти стадій бюджетного процесу зумовлене тим, що кожна з них є самостійним етапом діяльності, який характеризується специфічним завданням, чітко визначеним складом учасників, наділених відповідними повноваженнями, та за підсумками кожної з них приймається відповідний правовий акт, що відображає і закріплює підсумки юридичних дій у межах конкретної стадії» [25, с. 6–14]. На розподіленні розгляду й затвердження проекту бюджету в окремі стадії наголошує і Н. В. Сидорова, указуючи, що «як і кожна стадія бюджетного процесу, стадія розгляду закінчується прийняттям правового акта – постанови про схвалення висновків і пропозицій – яким оформлюється діяльність державних органів» [26, с. 168].

Проте за сучасного врегулювання порядку прийняття закону про Державний бюджет України посилення на прийняття правового акта після закінчення розгляду проекту бюджету, що був би окремим від затвердженого закону про Державний бюджет України на відповідний рік, уже не є актуальним. Так, відповідно до частини першої статті 39 чинного Бюджетного кодексу України, розгляд та затвердження Державного бюджету України відбувається у Верховній Раді України за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України. Така процедура передбачає розгляд проекту бюджету у трьох читаннях. Але частина восьма статті 158 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861-VI [27] дозволяє прийняття закону про Державний бюджет України у другому читанні за результатами постатейного розгляду проекту такого бюджету. Тобто між розглядом і затвердженням закону про Державний бюджет України нині не існує окремого правового акта, на який намагалися вказувати О. В. Дічкова та Н. В. Сидорова.

Аналогічну до Бюджетного кодексу України 2010 року чотиристадійну систему бюджетного процесу було закріплено й Бюджетним кодексом України 2001 року. І хоча чинний до нього Закон України «Про бюджетну систему України» від 29 червня 1995 року [14] встановлював п'ять окремих стадій бюджетного процесу: складання, розгляду, затвердження, виконання бюджету та розгляду і затвердження звіту про його виконання, тобто найбільш повний класичний вигляд бюджетного процесу з п'ятистадійною розбудовою, потрібно зробити висновок, що виділення чотирьох стадій у тому варіанті, як це зроблено у чинному Бюджетному кодексі України, є логічним продовженням сутності п'ятистадійної структури бюджетного процесу, адже таке формальне скорочення стадій відбулося не за рахунок звуження або вилучення частини змісту цього процесу, а лише внаслідок упорядкування та узгодження бюджетного та законодавчого процесу в тому місці, де вони перетинаються, що і було зроблено шляхом технічного об'єднання етапів розгляду та затвердження Державного бюджету України Верховною Радою України, які прово-



дяться відповідно до Конституції України, глави 7 Бюджетного кодексу України “Розгляд та затвердження Державного бюджету України” та статей 153–159 глави 27 Закону України “Про Регламент Верховної Ради України” від 10 лютого 2010 року № 1861-VI [27], є органічно поєднаними між собою та безпосередньо дією та результатом одною: затвердження Державного бюджету України є наслідком його розгляду, а функція розгляду реалізується шляхом затвердження. Крім того, про відсутність зменшення дійсного змісту бюджетного процесу свідчить і наведене вище визначення бюджетного процесу, надане статтею 2 чинного Бюджетного кодексу України, яка не робить будь-яких спеціальних зауважень щодо стадій розгляду і затвердження бюджету, а, навпаки, перелічує розгляд та затвердження на рівні з трьома іншими стадіями вітчизняного бюджетного процесу у логічному послідовному порядку.

### Список використаної літератури

1. Бесчеревных В. В. Развитие советского бюджетного права / Бесчеревных В. В. – М. : Изд-во Московского ун-та, 1960. – 80 с.
2. Котляревский С. А. Бюджетное право в СССР / Котляревский С. А. – М., 1925. – 136 с.
3. Ровинский Е. А. О предмете советского финансового права. Вопросы советского бюджетного права / Ровинский Е. А. – М., 1954. – С. 199–214.
4. Воронова Л. К. Бюджетно-правовое регулирование в СРСР / Воронова Л. К. – К. : Вища школа, 1975. – 183 с.
5. Толковый словарь русского языка / [под ред. С. И. Ожегова, Н. Ю. Шведовой]. – 4-е изд. – М. : ИТИ Технологии, 2008. – 944 с.
6. Райзберг Б. А. Современный экономический словарь / Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. – 2-е изд., испр. – М. : Инфра-М, 1999. – 479 с.
7. Чернадчук В. Д. Стан та перспективи розвитку бюджетних правовідносин в Україні / Чернадчук В. Д. – Суми, 2008. – 455 с.
8. Лукашев О. А. Теоретичні проблеми системи фінансового права : [монографія] / Лукашев О. А. – Х. : Право, 2010. – 304 с.
9. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в современный период коммунистического строительства : автореф. дис. на соискание уч. степени докт. юрид. наук / В. М. Горшенев. – Свердловск, 1969 – 38 с.
10. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / Горшенев В. М. – М., 1972. – 258 с.
11. Элементарные начала общей теории права: учебное пособие для вузов / [под общей ред. В. Н. Червонюка]. – М. : КолосС, 2003. – 544 с.
12. Загальна теорія держави і права / [М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.] ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2010. – 583 с.
13. Бюджетний кодекс України : від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50. – С. 1778. – Ст. 572.
14. Про бюджетну систему України : Закон України : від 29.06.1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 26. – Ст. 195.
15. Романько А. Н. Правовое регулирование бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук / А. Н. Романько. – Саратов, 2011. – 26 с.
16. Гурвич М. А. Советское финансовое право / Гурвич М. А. – М. : Юридическая литература, 1954. – 354 с.
17. Ангелов А. С. Финансовое право на Народна Республіка България / Ангелов А. С. – София : Изд-во БАН, 1960. – 440 с.
18. Ющенко І. М. Закон про Державний бюджет України: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / І. М. Ющенко – К., 2011. – 20 с.
19. Пискотин М. И. Советское бюджетное право (основные проблемы) / Пискотин М. И. – М. : Юридическая литература, 1971. – 312 с.
20. Ровинский Е. А. Советское финансовое право / Ровинский Е. А. – М. : ВЮЗИ, 1957. – 188 с.
21. Бесчеревных В. В. Компетенция Союза ССР в области бюджета / Бесчеревных В. В. – М. : Юридическая литература, 1976. – 176 с.
22. Химичева Н. И. Правовые основы бюджетного процесса в СССР / Химичева Н. И. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1966. – 43 с.
23. Крылов Г. Бюджетный процесс и бюджетный календарь / Г. Крылов, А. Анисимов // Хозяйство и право. – 1995. – № 10. – С. 59–72.
24. Сідор М. І. Правовий статус учасників бюджетного процесу : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / Сідор М. І. – Одеса, 2011. – 24 с.
25. Дічкова О. В. Складання проекту Державного бюджету України як стадія бюджетного процесу : теоретико-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / О. В. Дічкова – К., 2011. – 20 с.
26. Сидорова Н. В. Теоретичні основи бюджетного права / Сидорова Н. В. – Х. : Бізнес-Інформ, 1998. – 235 с.
27. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України : від 10.02.2010 р. №1861-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – №14–17. – Ст. 133.

Стаття надійшла до редакції 31.10.2012 р.