УНІВЕРСИТЕТ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНА ФІСКАЛЬНА СЛУЖБА УРАЇНИ

УНІВЕРСИТЕТ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНА ФІСКАЛЬНА СЛУЖБА УРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ФОМЕНКО ЮЛІЯ ОЛЕКСАНДРІВНА

УДК:347.73:336.14(477)

ДИСЕРТАЦІЯ

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ Ю.О. Фоменко

Науковий керівник: Касьяненко Любов Михайлівна,
доктор юридичних наук, професор

Ірпінь – 2019

АНОТАЦІЯ

Фоменко Ю. О. Правове регулювання бюджетного процесу в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право. – Університет державної фіскальної служби України. – Ірпінь, 2019.

Зміст анотації. Дослідження присвячено комплексному аналізу правового регулювання бюджетного процесу в Україні. Проаналізовано зміст бюджетного процесу, розкрито поняття бюджетного процесу в контексті змін до Бюджетного кодексу України, а саме, «бюджетний процес – це підпорядкована нормам бюджетного законодавства діяльність уповноважених органів державної влади (місцевого самоврядування) щодо складання та розгляду Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) і прийняття рішення щодо них, складання, розгляду, затвердження та виконання бюджету, а також складання, розгляду і затвердження звіту про його виконання».

Доведено, що «бюджетування – це елемент управління, який забезпечує виділення коштів та аналіз результатів кожної стадії бюджетного процесу з метою ефективного досягнення її завдань» та запропоновано закріпити це поняття у Бюджетному кодексі України доповнивши пункт 11 статті 2

Виокремлено функції бюджетного процесу, зокрема: фінансову, розподільну, контрольну, політичну, планово-аналітичну та комунікаційну.

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

Обґрунтовано проблеми бюджетного процесу, які характерні для кожної стадії, а саме: відсутність чіткої правової регламентації, зумовленої суперечливими змінами та доповненнями до Бюджетного кодексу України;

забезпечення прозорості та об’єктивності; порушення бюджетної дисципліни; фрагментарний характер відповідальності учасників бюджетного процесу.

Констатовано на необхідності виокремлення та законодавчого закріплення переліку принципів бюджетного процесу у Бюджетному кодексі України, зокрема: прозорості, науковості, циклічності, законності, розмежування компетенції представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування під час застосування балансового методу, достовірності фінансових показників, порівнянності, бюджетного регулювання, аналітичної діяльності, організації фінансового контролю на всіх стадіях бюджетного процесу та дотримання бюджетної дисципліни усіма учасниками бюджетної діяльності.

Проаналізовано досвід зарубіжних країн, зокрема: Великобританії, Німеччини, Польщі, Франції, Китаю, скандинавських країн: Швеції, Норвегії, Данії, Фінляндії, Ісландії. Запропоновано використати досвід Нідерландів та Австрії, де бюджетні цілі закріплюються в коаліційній угоді партій урядової коаліції.

Наголошено на доцільності застосування довгострокового бюджетного планування поряд із середньостроковим, що дозволить виконувати стратегічні державні завдання та функції на довгострокову перспективу.

Запропоновано деталізувати участь Президента України, зокрема на першій стадії бюджетного процесу, шляхом нормативно-правового закріплення його послання до Верховної Ради України з інформацією про внутрішнє та зовнішнє становище України, напрямами бюджетної політики та заходами економічної стабільності.

Враховуючи негативні наслідки порушення термінів під час бюджетного процесу, запропоновано, посилити відповідальність учасників бюджетного процесу, зокрема Міністра фінансів України, яка, має лише декларативний характер, зокрема, недопущення порушення термінів підготовки Бюджетної декларації, а саме, їх перенесення, що суперечить нормам Бюджетного Кодексу

України та Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», а також є умовою для порушення термінів кожної стадії бюджетного процесу.

В умовах проведення децентралізації та з метою надання додаткових джерел містам для фінансування видатків на своїй території, запропоновановизначити у Бюджетному кодексі України податок на прибуток підприжмств і податок на додану вартість регульованими з розподілом між бюджетами, у результаті чого міста отримають фінансові ресурси для виконання своїх завдань.

Запропоновано доповнити Бюджетний кодекс України поняттям «огляд витрат державного бюджету – це метод фінансового контролю, який проводиться за рішенням Кабінету Міністрів України з метою перевірки ефективності, результативності та економії використання коштів державного бюджету» та з метою налагодження чіткої взаємодії контролюючих органів, доведено доцільність його призначення Кабінетом Міністрів України після затвердження Верховною Радою України звіту Рахункової палати України про використання бюджетних коштів за попередній рік.

Аргументовано та сформульовано пропозицію внесення змін до Бюджетного кодексу України, яка закріпить обов’язок Міністерства фінансів України забезпечувати наповнення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет».

Звернено увагу на розв’язання суперечностей та неточностей бюджетного законодавства, зокрема досліджено правовий зміст Всеукраїнського громадського бюджету та запропоновано виокремити його з Фонду регіонального розвитку в окремий фонд під назвою «Партиципаторний фонд Державного бюджету України» та закріпити його поняття. Партиципаторний фонд Державного бюджету України – це публічний, централізований, цільовий фонд грошових коштів, що створюється з метою залучення у бюджетний процес громадян для реалізації своїх ідей у вигляді проєктів-переможців голосування».

Обґрунтовано необхідність нормативно-правового визначення та запропоновано закріплення понять: «бюджетування – це елемент управління,

який забезпечує виділення коштів та аналіз результатів кожної стадії бюджетного процесу з метою ефективного досягнення її завдань», а також «партиципаторне бюджетування» –це процес, який забезпечує утворення, розподіл, використання та управління коштів із державного або місцевого бюджету для фінансування та реалізації проєктів, ініціаторами яких є жителі відповідної територіальної громади», «Комісія з питань партиципаторного бюджетування – робочий орган громадської ради при Міністерстві фінансів України».

Доведено потребу доповнити Бюджетний кодекс України, зокрема статтю 24 статтею 24 та викласти її назву у такій редакції: «Партиципаторний фонд Державного бюджету України». Запропоновано редакцію цієї статті, яка закріпить основні положення функціонування «партиципаторного фонду Державного бюджету України».

Акцентовано увагу, що «партиципаторне бюджетування», як інструмент долучення громадськості до розподілу коштів Державного бюджету України сприяє розвитку правової свідомості, громадського контролю, співпраці та довіри громади і влади.

Запропоновано внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема розділу «Партиципаторне бюджетування», який би відобразив процес такого бюджетування та закріпив єдині правила фінансування місцевих ініціатив, не виключаючи можливості врахування специфіки міста. Оскільки, основні вимоги повинні бути загальними і стосуватись кожного міста, що стане в нагоді під час реалізації партиципаторного бюджетування конкретної громади.

Встановлено, що основною ідеєю партиципаторного фонду Державного бюджету України є наближення фінансових ресурсів до громадян, а з метою успішної та ефективної реалізації партиципаторного бюджетування необхідно: нормативно встановлювати його правила і хаотично їх не змінювати, тобто прийняти чітку та зрозумілу для пересічного громадянина правову основу; враховувати інтереси як більшості, так і меншості (етнічних меншин, людей з

інвалідністю, вимушено переміщених осіб); забезпечити технології, які дозволять реалізувати цей процес, зокрема інформаційну компанію, а також прозору, відкриту, чітку, доступну для кожного комунікацію та анонімність голосування (з метою уникнення адміністративного тиску, прикладом якого є школи, комунальні підприємства тощо); навчитись послідовній взаємодії громади та влади, вирішувати конфлікти виключно компромісом; бути вимогливими, як до автора проєкту, так і до представників влади, які відповідальні за реалізацію проєктів-переможців; навчитися визнавати свої помилки та недоліки; бути готовими, що для органів влади це додаткове навантаження та необхідність співпраці з активною громадою [155, с.228].

На основі правового аналізу бюджетного законодавства України та міжнародного досвіду розроблено пропозиції щодо вдосконалення правових норм, які регламентують реалізацію партиципаторного бюджетування.

Розроблено комплекс теоретико-методологічних, концептуальних та організаційно-правових напрямів удосконалення правового регулювання бюджетного процесу в Україні.

Ключові слова: *бюджет, бюджетний процес, принципи бюджетного процесу, функції бюджетного процесу, стадії бюджетного процесу, Бюджетна декларація, складання проєкту державного бюджету, розгляд та затвердження державного бюджету, виконання бюджету, звітність, бюджетування, планування державного бюджету, огляд витрат Державного бюджету України, громадський бюджет, Всеукраїнський громадський бюджет, партиципаторний бюджет, Партиципаторний фонд Державного бюджету України.*

ANNOTATION

Fomenko Y.O. Legal regulation of the budget process in Ukraine. –On the right of the manuscript.

Thesis for obtaining a scientific degree of Candidate of Legal Sciences on the speciality 12.00.07 - administrative law and process; financial law; information law. – University of the State Fiscal Service of Ukraine. – Irpin, 2019.

Contents of the abstract. The research is devoted to a comprehensive analysis of the legal regulation of the budget procedure in Ukraine. The subject of the budget process is analyzed as well as the concept of the budget process in the context of amendment to the Budget Code of Ukraine is revealed, namely, «the budget process is the activity of the authorized public authorities (local self-government) on drafting and considering of the Budget Declaration (forecast of the local budget) as well as determining them, drawing up, reviewing, approving and executing the budget under the norms of budget legislation and on drafting, reviewing and approving a report on its implementation».

As it is stated, "budgeting is an element of management that ensure allocation of funds and analysis of results of every stage in the budget process aimed at effective realization of its tasks" and this definition should be implemented in the Budget Code of Ukraine by adding the new provision to Art. 2(11).

The functions of the budget process are distinguished, in particular: financial, distribution, control, political, planning-analytical and communication.

It is proved that the stage of the budget process is a set of defined, legally determined actions of participants of the budget process during which the budget passes from one to another stage.

The problems of the budget process, which are characteristic for each stage, are substantiated, namely: lack of clear legal regulation caused by contradictory changes and amendments to the Budget Code of Ukraine; ensuring transparency and objectivity; violation of budget discipline; fragmented nature of the responsibility of participants in the budget process.

It is stated that the list of principles of the budget process in the Budget Code of Ukraine should be singled out and legislatively enshrined, in particular: transparency, scientific, cyclicality, legality, differentiation of competencies of representative bodies of state and local self-government bodies when applying balance sheet methodologies,

reliability, analytics, financial control at all stages of the budget process, and budget compliance by all participants of the budgetary activities.

The experience of foreign countries is analyzed, in particular: Great Britain, Germany, Poland, France, China and the Scandinavian countries (Sweden, Norway, Denmark, Finland and Iceland). It is proposed to use the experience of the Netherlands and Austria, where budgetary targets are set out in the coalition agreement of the parties of the governmental coalition.

Emphasis is placed on the feasibility of applying long-term budgetary planning along with the medium-term, which will allow the strategic state tasks and functions to be fulfilled in the long run.

It is proposed to improve the participation of the President of Ukraine, in particular at the first stage of the budgetary process, by legally fixing his message to the Verkhovna Rada of Ukraine with information on the internal and external position of Ukraine, the directions of budgetary policy and measures of economic stability.

Taking into account the negative consequences of violations of the terms in the budget process, it is proposed to strengthen the responsibility of participants in the budget process, including the Minister of Finance of Ukraine, which is only declarative, in particular, to prevent the violation of the terms of preparation of the Budget Declaration, namely, their delaying, which contradicts the Budget Code Of Ukraine and the Law of Ukraine On the Regulation of the Verkhovna Rada of Ukraine», as well as a condition for violation of the terms of each stage of the budget process.

In the context of decentralization and in order to provide additional sources for cities to finance expenditures in their territories, it is proposed to define in the Budget Code of Ukraine the corporate income tax and value-added tax regulated with the allocation between budgets, which will result in the cities receiving financial resources for their tasks.

It is proposed to supplement the Budget Code of Ukraine with the notion «review of expenditures of the state budget is a method of financial control, which is carried out by the decision of the Cabinet of Ministers of Ukraine in order to check the

efficiency, effectiveness and economy of use of the state budget funds and is established the necessity of its approval by the Cabinet of Ministers of Ukraine after the decision of the Verkhovna Rada of Ukraine on the report of the Accounting Chamber of Ukraine concerning the use of budget funds for the previous year clear that might help to make more efficient the interaction of the controlling bodies.

The proposal for amendments to the Budget Code of Ukraine is grounded and formulated aimed at reinforcing the obligation of the Ministry of Finance of Ukraine to ensure the actual data in the integrated information and analytical system «Transparent Budget».

Attention is paid to resolving the contradictions and inaccuracies of the budget legislation, in particular, the legal content of the All-Ukrainian Public Budget is investigated, and it is proposed to separate it from the Regional Development Fund into a separate fund under the name «State Budget Participatory Fund» and to consolidate its concepts. The State Budget Participatory Fund of Ukraine is a public, centralized, targeted fund of funds created to attract citizens to the budget process to realize their ideas in the form of voting projects».

The necessity of the legal definition is substantiated and the concepts are enshrined: «budgeting is a management element that provides the allocation of funds and analysis of the results of each stage of the budgeting process in order to effectively achieve its objectives», «as well as participatory budgeting - a process that ensures the formation , distribution, use and management of funds from the state or local budget for financing and implementation of projects initiated by residents of the respective territorial community», «Commission on participatory budgeting - a working body of the Public Council under the Ministry of Finance of Ukraine».

The necessity of supplementing the Budget Code of Ukraine has been proved, in particular, Article 24, Article 245 and proving its title in the following wording: «Participatory Fund of the State Budget of Ukraine». A draft of this article is proposed, which includes the main provisions on the functioning of the «State Budget Participation Fund».

It is emphasized that «participatory budgeting», as a tool of public involvement in the distribution of funds of the State Budget of Ukraine, contributes to the development of legal consciousness, public control, cooperation and trust of the community and authorities.

It is proposed to amend the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine», in particular, the section «participatory budgeting», which would reflect the process of such budgeting and establish uniform rules for financing It is proposed to amend the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine», in particular, the section «participatory budgeting», which would reflect the process of such budgeting and establish uniform rules for financing local initiatives, without excluding the possibility of taking into account the specifics of the city. Since, the basic requirements should be general and apply to each city, which will be useful when implementing participatory budgeting of a particular community.

As it follows, the main idea of the Participatory Fund of the State Budget of Ukraine is to make closer financial resources to citizens and there are a few conditions for successful and effective realization if participatory budgeting: its rules should be established in a normative way and their changes should not be chaotic so the clear and certain legal basis must be created for an ordinary citizen; the interests of majority as well as minorities (ethnical minorities, disabled persons or forcibly displaced persons) should be taken into account; the technologies have to be provided for the realization of the process including the information campaign and open, transparent, clear and accessible communication for everyone with the anonymity of voting (aimed at the avoidance of administrative pressure the example of which is schools or municipal institutions); there is the necessity to study the interaction between community and authorities and to resolve the disputes only on the basis of compromise; the demands should be applicable to the author of the project as well as the representatives of authorities who are responsible for the realization of the projects that are winners; the deficiencies and the errors must be admitted; it should be

understood that it is the additional pressure for authorities and he necessity to cooperate with the active community.

On the basis of the legal analysis of the budget legislation of Ukraine and international experience, proposals are developed to improve the legal rules governing the implementation of participatory budgeting.

The complex of theoretical, methodological, conceptual and organizational-legal directions of improvement of legal regulation of the budget process in Ukraine is developed.

Keywords: budget, budget process, principles of budget process, functions of budget process, budget declaration, drafting of the state budget, review and approval of the state budget, budget execution, reporting, budgeting, planning of the state budget, review of expenditures of the State Budget of Ukraine, stages of budgetary process, public budget, All-Ukrainian public budget, participatory budget, Participatory Fund of State budget of Ukraine.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Праці, у яких опубліковані основні наукові результати дисертації

Статті, опубліковані у наукових фахових виданнях України:

1. Фоменко Ю. О. Актуальні проблеми проєктування бюджету. *Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право)*. 2010. № 3 (50). С. 182–187.

2. Фоменко Ю. О. Сутність бюджетного процесу та його стадій. *Фінансове право*. 2010. № 1. С. 34–37.

3. Фоменко Ю. О. Стадія виконання державного бюджету: проблеми та перспективи. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2013. № 21. Ч. 1. С. 242–245.

4. Фоменко Ю. О. Принципи бюджетного процесу. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2013. № 5. С. 86–93.

5. Фоменко Ю. О. Правова характеристика призупинення бюджетних асигнувань. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2015. № 6. С. 138–141.

6. Фоменко Ю. О., Сокол А. В. Організація державного фінансового контролю в умовах встановлення мораторію. *Порівняльно-аналітичне право.* 2017. № 6. С. 274–276. (особистий внесок здобувача: правовий аналіз переліку суб'єктів господарювання на яких не поширюється дія мораторію).

Стаття, що вийшла друком у наукових періодичних виданнях іноземних держав

7. Фоменко Ю. О. Бюджетный процесс зарубежных государств. *Legea si viata (Закон и Жизнь*). 2016. № 2. С. 54–58.

Навчальні посібники:

8. Фоменко Ю. О. та ін. Фінансове право (у запитаннях і відповідях): за заг. ред. д.ю.н., професора Л.М. Касьяненко : навч. посіб. Ірпінь, НУДПСУ, 2014. 318 с.*(особистий внесок здобувача: поняття та значення бюджету для функціонування держави; поняття бюджетного процесу та характеристика його учасників).*

9. 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. 270 с.*(особистий внесок здобувача: бюджет як центральна ланка фінансової системи України. Бюджетне право та бюджетні правовідносини; Бюджетний процес в Україні. Характеристика стадій бюджетного процесу).*

Тези за матеріалами науково-практичних конференцій:

10. Котляренко Ю. О. Місце бюджетного процесу в системі фінансового права. *Дискусійні питання теорії фінансового права:* збірник матеріалів міжнар. круглого столу (Ірпінь, 15 травня 2009 р.). Ірпінь: НДІ фінансового права. Київ: Вік прінт, 2009. С. 84–85.

11. Котляренко Ю. О. Законодавчі проблеми бюджетного процесу. *Система фінансового права:* збірник матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 27–28 травня 2009 р.). Одеса: Фенікс, 2009. С. 200–202.

12. Котляренко Ю. О. Еволюція поглядів на суть та значення бюджету. *Фінансова сфера та її роль у зростанні конкурентних переваг національних економік:* у 2 ч.: збірник матеріалів наук.-практ. конф. (Ірпінь, 12–13 березня 2009р.). Ірпінь: 2009. Ч.1. С. 131–133.

13. Фоменко Ю. О. Функції державного бюджету. *Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення*: у 3 ч.: збірник матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 27–28 травня 2010 р.). Запоріжжя, 2010. Ч.2. С. 108–109.

14. Фоменко Ю. О. Бюджетний процес: проблеми і перспективи. *Перспективи та пріоритети розвитку юридичної науки:* у 2 ч.: збірник матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 14–15 жовтня 2010 р.). Запоріжжя, 2010. Ч.2. С. 67–68.

15. Фоменко Ю. О. Оптимізація бюджетного процесу. *Право і держава в умовах глобалізації та регіоналізації:* збірник матеріалів наук.-практ. конф. (Ірпінь, 14 жовтня 2011 р.). Ірпінь, 2011. С. 360–363.

16. Фоменко Ю. О. Зарубіжний досвід бюджетного процесу. *Сучасні держава і право: теорія та практика:* збірник матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (Ірпінь, 7 грудня 2012 р.). Ірпінь, 2012. С. 113–114.

17. Фоменко Ю. О., Касьяненко А. М. Стадія виконання бюджету: проблеми та шляхи їх вирішення. *Вплив юридичної науки на розвиток міжнародного та національного законодавства:* у 2 ч.: збірник матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 6–7 квітня 2013 р.). Харків: ГО «Асоціація аспірантів–юристів», 2013. Ч.1. С. 85–88 (особистий внесок здобувача: розроблення основних напрямків оптимізації та ефективності функціонування казначейського обслуговування державного бюджету).

18. Фоменко Ю. О. Проблеми розгляду та затвердження державного бюджету. *Проблеми теорії фінансового права в сучасний період:* збірник матеріалів наук.-практ. круглого столу (Київ, 13 листопада 2013 р.). Запоріжжя, КПУ, 2013. С. 45–46.

19. Фоменко Ю. О. Фінансові системи Швеції та Фінляндії. *Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку*: збірник матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (Ужгород, 15–16 листопада 2013 р.). Херсон: Гельветика, 2013. С. 177–178.

20. Фоменко Ю.О., Касьяненко А.М. Проблеми результативності функціонування бюджетної системи. *Бюджетно-податкова політика та регіональний розвиток України*: збірник матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (Ірпінь, 22 травня 2015 р.). Ірпінь, 2015. С. 199–202. (особистий внесок здобувача: визначення теоретичних аспектів підвищення ефективності управління державними фінансами)

21. Фоменко Ю. О. Зустрічна звірка органів Державної фіскальної служби: переваги та недоліки. *Фінансова безпека України на сучасному етапі:* збірник матеріалів міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (Ірпінь, 25 березня 2016 р.). Ірпінь, 2016. С. 330–332.

22. Фоменко Ю. О. Проблеми дохідної частини державного бюджету України на 2018 рік. *Вороновські читання (Співвідношення матеріального та процесуального в регулюванні фінансових відносин)*: збірник матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (Чернівці, 4–5 жовтня 2017 р.). Харків: Асоціація фінансового права України, 2017. С. 237–240.

23. Фоменко Ю. О. Перспективи розвитку партиципаторного (громадського) бюджету в Україні. *Фіскальна політика: теоретичні та практичні аспекти юридичної науки*: збірник матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (Ірпінь, 24 листопада 2017 р.). Вінниця: ТОВ «Нілан – ЛТД», 2017. С. 313–314.

24. Фоменко Ю. О. Принцип публічності та прозорості у бюджетному процесі. *Вороновські читання (єдність адміністративних та фінансових процедур):* збірник матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 5–6 жовтня 2018 р.). Харків: Асоціація фінансового права України, 2018. С. 579–582.

25. Фоменко Ю. О. Проблеми реалізації громадського бюджету. *Розвиток державного фінансового контролю в контексті економічної безпеки держави*:

збірник матеріалів І Міжн. форуму. (Ірпінь, 23 травня 2019 р.). Ірпінь, 2019. С. 227–228.

Тези наукових доповідей в іноземних виданнях:

26. Фоменко Ю. О. Фінансовий контроль у бюджетному процесі. *Pravnavedaapraxvtretomtisicroci*: Zbornikprispevkovzmedzinarodnejvedeckejkonferencie. (Kosiciach, 27–28 februar 2015.). Univerzita Pavla Jozefa Safarika v Kosiciach, 2015. С. 150–151.

ЗМІСТ

ВСТУП……..…….....3

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ……11

1.1. Поняття та зміст бюджетного процесу…….11

1.2. Принципи та функції бюджетного процесу…….28

Висновки до розділу 1…….57

РОЗДІЛ 2. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТАДІЙ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ……....62

2.1. Бюджетна декларація та проєкт державного бюджету……..62

2.2. Стадія розгляду та затвердження Державного бюджету України…….....…83

2.3. Стадія виконання бюджету……95

2.4. Правове регулювання звітності про виконання Державного бюджету України…….....113

Висновки до розділу 2…….....136

РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ…….……139

3.1. Правове регулювання бюджетного процесу у зарубіжних країнах…….…139

3.2. Правові засади партиципаторного фонду як складової Державного бюджету України…….164

Висновки до розділу 3…….....183

ВИСНОВКИ……...…..188

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ……..……...…196

ДОДАТКИ…….....216

ВСТУП

Обгрунтування вибору теми дослідження. Основним елементом фінансової системи кожної держави є бюджет. Саме він є фінансовою базою для досягнення передбачених законодавством функцій та завдань держави. Як відомо, рівень розвитку країни залежить від впорядкованості її законодавства, зокрема бюджетного, що регламентує бюджетний процес та реалізацію його стадій.

Доцільно вказати на те, що не втрачають актуальності питання ефективної мобілізації, розподілу та використання коштів Державного бюджету України, як основного централізованого фонду, що є одним з інструментів реалізації державної політики за сферами суспільного життя, а тому потребує змістовного дослідження і вдосконалення.

В умовах сьогодення, ураховуючи зміни до нормативно-правових актів, законодавча регламентація бюджетного процесу недостатня та недосконала. Потребує уваги понятійний апарат. Залишаються невирішеними проблеми, пов’язані зі складанням Бюджетної декларації, проєкту державного бюджету, розглядом та затвердженням державного бюджету, його виконанням та звітністю. Закріплені зміни та доповнення Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 22.11.2018 № 2621-VIII, зокрема «Всеукраїнський громадський бюджет», Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового планування» від 06.12.2018 № 2646-VIII, а саме «огляд витрат державного бюджету», а також норми Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» у частині «Всеукраїнський громадський бюджет» мають ряд суперечностей та неточностей, потребуючи чіткого і продуманого порядку у процесі впровадження.

Крім того, нагальними для вирішення є питання підвищення рівня бюджетної грамотності та обізнаності населення, посилення контролю громадськості, ефективності використання коштів Державного бюджету України, рейтингу України за Індексом відкритості бюджету, довіри до влади, а також інвестиційної привабливості нашої держави.

Відсутність комплексного аналізу правового регулювання бюджетного процесу України зумовлює актуальність обраної теми та її важливе наукове та практичне значення.

На формування наукової позиції автора вплинули фундаментальні праці таких учених, як Є. О. Алісов, Ю. І. Аністратенко, Д. А. Бекерська, В. В. Бесчеревних, В. Т. Білоус, О. В. Болтінова, О. О. Бригінець, О. Д. Василик, Л. К. Воронова, Н. В. Воротіна, М. А. Гурвіч, Е. С. Дмитренко, О. О. Дмитрик, А. Й. Іванський, С. І. Іловайський, Л. М. Касьяненко, Л. П. Косенко, В. І. Курилова, Н. А. Куфакова, М. П. Кучерявенко, Т. А. Латковська, П. П. Латковський, О. А. Лукашев, Т. О. Мацелик, С. О. Ніщимна, Ц. Г. Огонь, Ю. В. Оніщик, М. І. Піскотін, О. В. Покатаєва, Д. В. Полотенко, Н. Ю. Пришва, І. В. Розпутенко, Л. А. Савченко, Н. В. Сидорова, К. О. Токарєва, Н. І. Хімічева, С. Д. Ципкін, А. М. Чвалюк, Н. Я. Якимчук, І. Є. Януль та інші.

Значний внесок у вивчення проблем бюджету та бюджетного процесу зробили Г. С. Андрущенко («Становлення та розвиток бюджетного законодавства України», 2019 р.) та Є. С. Овсянніков («Правове регулювання виконання бюджетів», 2017 р.).

Незважаючи на проведені дослідження та у результаті змін до нормативно-правових актів у бюджетному процесі, як на теоретичному, так і на практичному рівні залишається невирішеним ряд проблем.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами та темами. Дослідження здійснювалося відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», затвердженої Указом Президента України у 2015 році;

Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, затвердженої Указом Президента України у 2016 році. Дисертація виконана на кафедрі фінансового права Університету державної фіскальної служби України і є складовою науково-дослідної теми кафедри «Правове забезпечення фінансової безпеки України» (номер державної реєстрації 0117U004165).

Тема дисертації затверджена вченою радою Національного університету державної податкової служби України (протокол № 6 від 25 лютого 2008 р.) та схвалена координаційним бюро відповідного відділення Національної академії правових наук України.

Мета і завдання дисертаційної роботи. *Мета* дослідження полягає у тому, щоб на основі аналізу вітчизняного і зарубіжного законодавства, з урахуванням концептуальних розробок юридичної науки та правозастосовної практики вдосконалити теоретичні основи та практику правового регулювання бюджетного процесу в Україні.

Для досягнення цієї мети поставлені такі *завдання:*

– розкрити поняття та зміст бюджетного процесу;

– виокремити принципи та функції бюджетного процесу;

– визначити проблеми стадій бюджетного процесу;

– розкрити зміст Всеукраїнського громадського бюджету та проаналізувати його правові основи;

– розглянути позитивний досвід щодо бюджетного процесув зарубіжних країнах;

– запропонувати шляхи вдосконалення бюджетного процесу.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері бюджетних процесуальних правовідносин.

Предметом дослідження є правове регулювання бюджетного процесу в Україні.

Методологічна база дисертаційної роботи обрана з урахуванням мети та завдань, а також об'єкта і предмета дослідження. Під час роботи над дисертацією використовувалися як загальнонаукові, так і спеціальні юридичні методи дослідження. Методологічну основу становить загальнонауковий діалектичний метод пізнання, що дає змогу осмислити досліджувані явища у правовому контексті, зокрема, поняття «бюджет», «бюджетування» та «бюджетний процес», розкрити їхню сутність, ознаки та принципи (підрозділи 1.1, 1.2). За допомогою історичного методу вивчалося виникнення та розвиток бюджету, бюджетного процесу, партиципаторного фонду бюджету (підрозділ 1.1, 3.2). Використання системно-структурного методу сприяло дослідженню структури фінансових відносин, бюджетного циклу, стадій бюджетного процесу. Також з процедурного погляду бюджетний процес відображено через систему його стадій (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3, 2.4). Методи узагальнення, аналізу та синтезу інформації покладені в основу вивчення правового регулювання стадій бюджетного процесу (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3, 2.4). Порівняльно-правовий метод дозволив проаналізувати, порівняти та зіставити правовий механізм бюджетного процесу в Україні та зарубіжних країнах, виявити їх спільні та відмінні риси, зробити певні узагальнення (підрозділ 3.1). Формально-юридичний метод дав змогу проаналізувати зміст норм Конституції України, Бюджетного кодексу України (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 3.2).

Нормативну та емпіричну базу дослідження становлять приписи Конституції України, історико-правові джерела фінансового права, чинне законодавство України та зарубіжних держав, що стосується теми дослідження, фінансово-статистичні відомості та матеріали уповноважених органів.

Наукова новизна одержаних результатів цієї дисертаційної роботи характеризується тим, що вона є одним з перших комплексних у вітчизняній науці дослідженням проблем правового регулювання бюджетного процесу в

Україні в контексті оновленого бюджетного законодавства. Наукова новизна відобразилася у таких положеннях:

уперше:

– комплексно розглянуто проблеми бюджетного процесу на сучасному етапі;

– запропоновано поняття «огляд витрат державного бюджету», підставу для його призначення;

– визначено зміст поняття «партиципаторний фонд державного бюджету» як публічний, централізований, цільовий фонд грошових коштів для реалізації проєктів-переможців голосування;

– аргументовано доцільність деталізувати участь Президента України у бюджетному процесі та запропоновано доповнити пунктом 3 статтю 32 Бюджетного кодексу України;

– сформульовано необхідність у посиленні відповідальності учасників бюджетного процесу, зокрема міністра фінансів України;

– запропоновано внести зміни та доповнення до чинного законодавства, що стосується окремих питань бюджетного процесу, зокрема Бюджетного кодексу України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»;

удосконалено:

– визначення поняття «бюджетний процес» та «стадія бюджетного процесу», ураховуючи зміни до бюджетного законодавства;

– положення фінансово-правової науки про функції бюджетного процесу та їх класифікацію;

– питання застосування поряд з середньостроковим довгострокового планування бюджету;

– теоретичне обґрунтування ефективної бюджетної децентралізації;

набули подальшого розвитку:

– положення про виокремлення принципів бюджету, зокрема: розподілу бюджетних повноважень, спеціалізації бюджетних показників, гласності, наочності, достовірності та послідовності;

– принципи бюджетного процесу, а саме: прозорості, науковості, циклічності, законності, розмежування компетенції представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування, застосування балансового методу, достовірності фінансових показників, порівнянності, бюджетного регулювання, аналітичної діяльності, організації фінансового контролю на всіх стадіях бюджетного процесу та дотримання бюджетної дисципліни всіма учасниками бюджетної діяльності;

– пропозиції щодо законодавчого закріплення поняття «бюджетування»;

– теоретичні підходи до кількості стадій бюджетного процесу;

– питання виокремлення Всеукраїнського громадського бюджету з Державного фонду регіонального розвитку;

– пропозиції щодо вдосконалення громадського контролю за бюджетним процесом.

Практичне значення одержаних результатів дослідженняобумовлене положеннями наукової новизни та можливістю використання висновків у правотворчій та правозастосовній діяльності для подальшого розвитку теорії бюджетного процесу в науці фінансового права. Окремі положення можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – для подальших досліджень правового регулювання бюджетного процесу;

– *правотворчості* – унаслідок дослідження сформульовано ряд пропозицій щодо внесення змін та доповнень до чинного законодавства;

– *правозастосовній діяльності* – у практичній діяльності учасників бюджетного процесу (довідка про впровадження у практичну діяльність Ірпінської міської ради від 24.01.2017 № 01-14/185);

– *освітньому процесі* – при розробленні та викладанні навчальних дисциплін «Фінансове право», «Актуальні питання фінансового права» (акт впровадження Університету ДФС України від 20.03.2019).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційна робота єсамостійною завершеною науковою працею. Основні положення, що характеризують наукову новизну дослідження, теоретичне і практичне значення його результатів, розроблені дисертантом особисто. У науковій статті та тезах доповідей на конференціях, опублікованих у співавторстві, частка дисертанта становить 50 %. Ідеї та розробки співавторів у дисертації не використовувалися.

Апробація результатів дисертації. Матеріали дослідження обговорювалися на міжкафедральному семінарі Університету державної фіскальної служби України.

Основні теоретичні положення дисертації оприлюднені на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях, круглих столах та форумі, зокрема: «Система фінансового права» (м. Одеса, 2009 р.); «Фінансова сфера та її роль у зростанні конкурентних переваг національних економік» (м. Ірпінь, 2009 р.); «Дискусійні питання теорії фінансового права» (м. Ірпінь, 2009 р.); «Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення» (м. Запоріжжя, 2010 р.); «Перспективи та пріоритети розвитку юридичної науки» (м. Запоріжжя, 2010 р.); «Право і держава в умовах глобалізації та регіоналізації» (м. Ірпінь, 2011 р.); «Сучасні держава і право: теорія та практика» (м. Ірпінь, 2012 р.); «Вплив юридичної науки на розвиток міжнародного та національного законодавства» (м. Харків, 2013 р.); «Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку» (м. Ужгород, 2013 р.); «Проблеми теорії фінансового права в сучасний період» (м. Київ, 2013 р.); «Pravnavedaapraxvtretomtisicrocі» (Kosice, 2015), «Бюджетно-податкова політика та регіональний розвиток України» (м. Ірпінь, 2015 р.); «Фінансова безпека України на сучасному етапі

(м. Ірпінь, 2016 р.), «Вороновські читання (Співвідношення матеріального та процесуального в регулюванні фінансових відносин)» (м. Чернівці, 2017 р.); «Фіскальна політика: теоретичні та практичні аспекти юридичної науки» (м. Ірпінь, 2017 р.); «Вороновські читання (єдність адміністративних та фінансових процедур)» (м. Харків, 2018 р.); «Розвиток державного фінансового контролю в контексті економічної безпеки держави» (м. Ірпінь, 2019 р.).

Публікації. Основні результати дисертаційної роботи викладені у 26 публікаціях, сім з яких – наукові статті, опубліковані у фахових наукових виданнях, зокрема: одна – у міжнародному фаховому виданні та одна – у співавторстві, дві – навчальні посібники «Фінансове право» (у співавторстві) та сімнадцять тез у збірниках наукових праць.

Структура та обсяг роботи. Дисертація складається з анотацій, вступу, трьох розділів, восьми підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації – 237 сторінок, обсяг основного тексту – 195 сторінок. Список використаних джерел містить 185 найменувань.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ

1.1. Поняття та зміст бюджетного процесу

Кожна держава для забезпечення своїх завдань і функцій потребує грошових ресурсів, зокрема їхнього 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.

Під час складання проєкту бюджету вивчаються основні напрями мобілізації, розподілу та використання публічних фінансових коштів враховуючи першочерговість завдань, які необхідно вирішити. Держава в особі органів державної влади використовує бюджет для утворення, а також справедливого та ефективного розподілу грошових коштів реалізовуючи свою можливість впливати на розвиток суспільного виробництва, створюючи стимули для їхнього раціонального використання.

Державний бюджет – це невід’ємний атрибут кожної країни, основний фінансвоий план держави [123]. В умовах сьогодення особливої актуальності набуває проблема побудови ефективної та прозорої бюджетної системи, зокрема державного бюджету, враховуючи його значення для розвитку держави.

Бюджет завжди перебуває у центрі політичного процесу в прямому і безпосередньому розумінні [185, с. 85]. Аналогічне визначення бюджету сформулював і сучасник Леруа-Больє – французький філософ, а також філолог Еміля Літтре зазначивши у «Словнику французької мови» що,

«бюджет є відомістю державних доходів і видатків, яка визначається щорічно» [181, с. 5].

Дослідженню понять «бюджет» та «бюджетний процес» приділялась увага багатьох вчених, таких як: Є. О. Алісов, Д. А. Бекерська, В. В. Бесчеревних, О. В. Болтінова, Д. О. Білінський, Н. В. Воротіна, Л. К. Воронова, М. А. Гурвіч, О. О. Дмитрик, І. Л. Кім, Н. А. Куфакова, В. І. Курилова, М. П. Кучерявенко, Ц. Г. Огонь, О. П. Орлюк, К. В. Павлюк, М. І. Піскотін, Ю. А. Ровінський, Н. І. Хімічева, С. Д. Ципкін, В. Д. Чернадчук, А. М. Чвалюк, Н. Я. Якимчук та ін.

До науковців, які обґрунтовують своє бачення та пропонують звузити увесь бюджетний процес лише до стадії формування бюджету та розглядати його як «сукупність процедур з розробки бюджету як обов'язкового державного акта», порівнюючи у такий спосіб бюджетний процес із законодавчим актом, належать відомий болгарський професор А. С. Ангелов [1, с. 248]. Утім їхні позиції зазнають критики з боку наукової спільноти. Варто зазначити, що у вузькому розумінні бюджетний процес як правовий механіхм направлений на прийняття реального бюджету [56. с. 195].

Необхідно зазначити, що у ранніх визначеннях поняття «бюжет» були відсутні саме умови та правила, які характерні певній, особливій процедурі, прикладом якої є бюджетний процес. Саме на це звертає увагу д.ю.н., професор О. А. Музика-Стефанчук, зазначаючи, «що за межами таких визначень залишалися процеси, в результаті яких бюджет набуває характеру особливого законодавчого акта» [77, с. 9]. Варто зауважити, що це було спричинено недосконалістю самої процедури, пов'язаної зі складанням, розглядом та прийняттям бюджету, проте це мало місце вже у XX столітті, оскільки в XIX інститут бюджетного процесу почав створюватись. Тому у визначенні поняття бюджет відомого французького економіста Рене Штурма, були також відсутні його процесуальні ознаки, які характерні бюджету, зокрема це стосується розробки та прийняття. У своїй праці під назвою

«Бюджет» науковець дослідив поняття бюджет та вказує, що бюджет є офіційним законодавчим актом, який включає попереднє схвалення державних доходів і видатків [171, с. 127].

Загалом, бюджет у сучасному трактуванні і призначенні з'явився порівняно нещодавно. У західних країнах під бюджетом розуміють законодавчий акт, за домомогою 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 [84, с. 449].

Державний бюджет фактично з'явився з появою держави. Складання та використання бюджету беруть свій початок у Середньовіччі, коли після революцій у Центральній Європі голову держави відсторонили від скарбниці. Утворився державний фонд грошових коштів – бюджет, але голова держави не мав права особисто ним розпоряджатися [1, с. 15]. Як фінансовий план держави, в Англії бюджет з'явився у XVII ст., а у Франції напередодні революції [64, с. 5]. Як свідчать інші джерела, бюджет (від англ. budget) – старовинне нормандське слово, яке означає шкіряний мішок. У такому мішку в англійський парламент заносили акти, які стосувалися державного розпису [70, с. 170].

Раніше слово бюджет означало мову начальника англійського фінансового управління (канцлера казначейства), якою він промовляв, викладаючи в парламенті план і кошторис очікуваних у майбутньому році доходів і видатків [9, с. 53]. С. І. Іловайський [53, с. 40] розглядав бюджет як розпис доходів і видатків, тобто фінансовий план держави на попередній період часу, який має назву фінансовий або бюджетний рік, а також стверджував, що основним є зміст, а не форма. Він зазначав, що бюджет – це загальне обчислення майбутніх видатків та очікуваних доходів з підведеним балансом для майбутнього періоду – фінансового або бюджетного року [53, с. 140].

Деякі вчені вважають бюджет абстрактним вираженням процесів у сфері економіки та соціальній сфері, які проходять у державі. Цифри статей бюджету на майбутній рік вказують, звідки в бюджет повинні надійти доходи, яким чином вони розподілятимуться і на що витрачатимуться [32, с. 121]. Інші розглядають юридичний процес через призму діяльності органів, які здійснюють правосуддя, що має на меті врегулювання спорів, та ототожнюють його із судовим процесом [161, с. 35], також разом з тим, на думку А. М. Гурвіча [35, с. 14], бюджет – представлений у цифрах план доходів і видатків держави на певний попередній період, він вважав, що бюджет є законом.

Г. С. Андрущенко [2] 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.

Відповідно до Бюджетного кодексу України «бюджет – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування упродовж бюджетного періоду» [20].

На нашу думку, найбільш варте уваги визначення бюджету Л. К. Воронової [27, с. 11], яка зазначає, що 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».

Що ж до визначення державного бюджету, то під ним розуміють «план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються, відповідно, органами державної влади, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду» [135, с. 11]. О. Д. Василик [23, с. 28] зазначав, що «державний бюджет України – централізований фонд фінансових ресурсів держави, який використовується для виконання покладених на неї функцій, передбачених Конституцією України». Він вказує на фінансові відносини, пов'язані з ціноутворенням і використанням фонду грошових ресурсів держави [23, с. 158].

Структуру цих відносин становлять:

– фінансові відносини держави з підприємствами та організаціями під час мобілізації доходів до громадського грошового фонду, необхідного для реалізації загальнодержавних та місцевих потреб;

– фінансові відносини держави з населенням, які виникають з приводу акумуляції, розподілу, перерозподілу доходів громадян, а також бюджетних ресурсів;

– відносини між бюджетами, які пов'язані з розподілом і перерозподілом суспільного фонду грошових коштів між ланками бюджетної системи.

Зокрема, 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 [149, с. 139]. Поряд з цим, розглядаючи бюджет як економічну категорію, варто зазначити, що він є результатом та індикатором ефективності виробничих відносин держави, відображає розподіл і перерозподіл, зосереджує рух фінансових

коштів як самостійної вартості, що мовби не має зв'язку з рухом товарної маси.

З позиції публічного права бюджет – це об'єкт публічного інтересу. Народ як носій суверенітету народного наділяє державу як носія державного суверенітету правом власності на бюджет як суспільне благо. Держава ж є єдиним суб'єктом, здатним максимально ефективно розпорядитися суспільним благом, незалежно від чиєїсь волі, крім волі народу. Завдяки наявності тільки у держави суверенних прав, вона здатна найбільш ефективно забезпечити публічний інтерес, що виходить з приналежності народу такого суспільного блага, як бюджет [27, с. 194]. Взагалі бюджет повинен бути наочним і доступним для кожної людини. Тільки у цьому випадку прийняті в рамках бюджетної політики рішення одночасно відповідатимуть критеріям необхідності та економії коштів.

Необхідно зазначити, що правове значення бюджету пов'язане з його нормативним, а саме законодавчим регулюванням як у сфері бюджетних взаємовідносин, так і його складання та виконання, зокрема як фінансового плану держави. Складові бюджету, які обумовлюють його як фінансовий план характеризуються складом та значенням доходів і видатків. Ця структура є достатньо стабільною, хоча кожен рік і вносяться певні корективи.

Заслуговує на увагу думка, що «особливістю бюджету як фінансового плану є те, що він має силу закону. Законодавчий характер бюджету забезпечує належні умови для контролю за використанням бюджетних коштів і посилення його впливу на ефективність суспільного виробництва. Користуючись бюджетом, держава забезпечує населенню матеріальний достаток, комфортне та безпечне існування» [167, с. 226].

З вищевказаного можна зробити висновок, що, по суті, тільки одна характерна ознака властива бюджету – формування й використання суспільних фондів грошових коштів (загальнодержавних і місцевих).

Разом з тим ознаками бюджетних правовідносин є їхній розподільчий, перерозподільний, всебічний та визначений законодавством характер. У свою чергу за формою бюджет є основним фінансовим планом, у якому знаходить своє відображення діяльність держави та органів місцевого самоврядування, проте це не просто розпис доходів і видатків держави, це – майбутній результат її економічної, соціальної, міжнародної та оборонної, а основне – фінансової (в усіх її напрямах) політики [46, с. 62].

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'єкти господарювання як учасники таких відносин можуть бути як постачальники грошових коштів до бюджету (платники податків), і як споживачі залежно від ролі в економічній системі країни [41, с. 340].

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 і загальної моделі результативного управління і передбачає, що виділення бюджетних ресурсів в обов'язковому порядку має на увазі досягнення певних цілей [13, с. 82].

Із середини XX ст. почала активно розвиватися теорія щодо методів складання і затвердження бюджетів. До цього часу єдиним методом бюджетування залишалось інкрементальне бюджетування або просто інкрементalізм (від англ. – incremental budgeting). Саме тому деякі класики теорії суспільних фінансів називають ще цей метод традиційним або класичним бюджетуванням [184]. Сутність його зводиться до того, що за

основу під час бюджетування береться певний конкретний бюджет (це, як правило, бюджет попереднього фінансового року), до якого вносяться деякі граничні зміни виходячи з умов, що склалися. Ці зміни можуть стосуватися як збільшення, так і зменшення окремих статей доходів та/чи видатків, їхнього повного скасування чи впровадження нових тощо. Інкрементальне бюджетування має декілька важливих переваг, основними з яких є стабільність планування, спрощеність і, таким чином, мінімізація когнітивних недоліків бюджетного процесу, мала ресурсоємність, оперативна маневреність тощо [183]. Згодом у країнах з розвиненою демократією з'явилися нові практичні підходи до бюджетування. Основною їхньою ознакою був перехід від бюджетного планування доходів і видатків до бюджетного планування результатів фіскальної діяльності уряду. Незважаючи на те, що у різних країнах ця практика дещо відрізнялася, за цим явищем невдовзі закріпилася загальна назва «програмне бюджетування» [177]. У США програмне бюджетування почало застосовуватись у 1940-х роках, у Великобританії – у 1970-х , у Новій Зеландії та Швеції – з 1980-х років. Його наукове обґрунтування у своїх працях здійснили Ф. Діллей, А. Шік, Д. Новік та ін. [14].

З опублікуванням ООН 1965 р. «Посібника з програмного і перформенсного бюджетування» програмне бюджетування поширилось на країни, що розвиваються, і на міжнародні організації [177].

Основними ознаками програмного бюджетування є: структурування державного бюджету з інформаційною метою на програми і види діяльності за цільовим спрямуванням; окреме відображення видатків і доходів кожної з програм чи видів діяльності у бюджетному документі; вимірювання результатів діяльності таким чином, щоб їх можна було зіставити з відповідними витратами і цілями; встановлення певних норм і стандартів оцінки ефективності реалізації програм і відсіювання малоефективних програм [178, с. 4].

В умовах сьогодення, враховуючи боротьбу ринку, з метою якісної роботи компаніям необхідно випереджати своїх конкурентів за показниками операційної діяльності, рівнем технологій, якістю системи управління, які забезпечують швидкий та ефективний результат на ринкові зміни. Швидка реакція забезпечує отримання інформації про сам ринок, стан об'єктів на ньому та забезпечує конкурентноспроможність. Гарантувати керівникам достовірність та своєчасність необхідної інформації можливо шляхом використання технології бюджетного управління. Враховуючи, що бюджетування – це процес ефективного управління фінансовими коштами, варто зауважити, що потреба у сильному державному бюджеті зумовлена такими факторами:

1) державний бюджет повинен забезпечувати регіональну стратегію розвитку, здійснюючи суттєвий вплив на економічний розвиток регіонів, а також мати ефективні інвестиційні зв'язки з народним господарством;

2) вирівняти бюджетну забезпеченість регіонів за умов ринкової економіки можливо, якщо за основу взяти перерозподіл фінансових ресурсів через державний бюджет. Нерівномірність розвитку ринку є результатом постійної потреби у посиленні регулюючої та соціальної функцій держави;

3) спроба забезпечити формування бюджетів областей, міст, районів тільки з власної дохідної бази, без здійснення регулювання на рівні держави зумовить наявність великої різниці у фінансовому забезпеченні територій та до втрати управління єдиним соціальним простором [154, с. 227–228].

Приєднуємося до думки, що законодавче закріплення такого поняття, як «бюджетування», та активне впровадження системи методів бюджетування сприятимуть «зміцненню взаємозв'язку стратегічних цілей розвитку держави й результатів діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та інших учасників бюджетного процесу. Однак це потребує як запровадження нових сучасних технологій управління

державними фінансами, включаючи бюджетування, так і вдосконалення самого бюджетного процесу» [161, с. 35].

Отже, на нашу думку, необхідно доповнити ст. 2 Бюджетного кодексу України, а саме п. 11, закріпивши поняття бюджетування, та викласти у такій редакції: «11) бюджетування – це елемент управління, який забезпечує виділення коштів та аналіз результатів кожної стадії бюджетного процесу з метою ефективного досягнення її завдань».

Поряд із дослідженням теоретичної та практичної сутності поняття «бюджет» провідне місце у науці фінансового права 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 [166].

Більшість учених підтримують іншу позицію щодо поняття юридичного процесу і вважають, що це діяльність з реалізації матеріальних правових норм, а також регламентація примусу в рамках кримінального та цивільного процесу.

Безперечно, що ознаки юридичного процесу, які є загальновизнаними характерні і бюджетному процесу в Україні: суб’єкти, що наділені владними повноваженнями, існування стадій, непостійний характер, який залежить від конкретних завдань. 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. У свою чергу взаємозвязок 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 [20].

Такоє однією з дискусійних питань у бюджетних правовідносинах є поєднання та співвідношення таких понять, як «процес» і «процедура». З точки зору науки фінансового права поняття «процес» є ширшим на відміну від поняття «процедура». Бюджетний процес можна розглядати як закріплену та врегульовану правовими нормами діяльність пов'язану з реалізацією матеріальних норм бюджетного права. Бюджетний процес забезпечує підготовку та прийняття закону про бюджет на майбутній бюджетний період, виконання цього закону закінчується розглядом та затвердженням звіту про виконання бюджету [166].

«Процедура – це внутрішній зміст бюджетного процесу, оскільки процедура передбачає порядок застосування процесуальних норм на кожній стадії бюджетного процесу, тобто процедура регламентує склад учасників бюджетного процесу, їхні повноваження, права та обов'язки, об'єкти бюджетного процесу, терміни проходження бюджету на кожній стадії» [183].

Аналіз змісту бюджетного процесу та його стадій є актуальним питанням у науковій літературі та надає можливість реально й об'єктивно оцінити стан фінансової, а зокрема бюджетної, політики держави.

В юридичній науковій літературі до цього часу немає спільної думки вчених щодо змісту поняття бюджетного процесу та кількості його стадій [183].

Не всі науковці погоджуються з звичним визначенням бюджетного процесу. Зокрема, М. А. Гурвіч [35, с. 15] зазначає, що 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». Як зауважував Є. А. Ровінський [124, с. 130],

«бюджетний процес – це регламентована державою діяльність її органів щодо складання, розгляду, затвердження і виконання бюджету, а також складання і затвердження звітів про виконання бюджету».

Виходячи із самої назви, де ключовим є слово «процес», бюджетний процес, пояснюють як процесуальний інститут бюджетного права. У тлумачному словнику Т. Ф. Єфремова зазначає, що процес пояснюється як «перебіг, хід якого-небудь явища, а також сукупність послідовних дій, спрямованих на досягнення певного результату» [45, с. 94].

Отже, загалом бюджетний процес розглядають як регламентовану державою діяльність, а саме його органів, яка пов’язана зі складанням, розглядом, затвердженням та виконанням бюджету, а також складанням та затвердженням звітів про виконання бюджету. Не можна не погодитися з думкою В. В. Бесчеревних [10, с. 148], що бюджетний процес – це процес «складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів, а також складання і затвердження звітів про їхнє виконання».

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.

Варто погодитися з думкою, що бюджетний процес є видом юридичного процесу, який за загальним уявленням утворює нормативно встановлені форми упорядкування юридичної діяльності [145, с. 41], а точніше одним з видів фінансово-правового процесу, який, у свою чергу складається з певних послідовних процедур.

Згідно з п. 11 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України [64, с. 4] «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». Це визначення, на нашу думку, не відображає повною мірою всіх ознак, які притаманні процесуальному правовому інституту. Процесуальне право нерозривно пов'язане з матеріальним правом, воно надає «енергію» матеріальному праву, є процесуальною формою здійснення і захисту останнього [134]. Таким чином, норми бюджетного процесу реалізують матеріальні норми бюджетного права, що нерозривно пов'язані з діяльністю певного кола суб'єктів (учасників бюджетних правовідносин), а їхня реалізація може відбуватися тільки через певний процесуальний порядок. Отже, погоджуємося з думкою О. П. Орлюк [80, с. 282] про те, 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».

Ще однією проблемою фінансового права є відсутність єдиного трактування кількості стадій бюджетного процесу. Аналіз позицій різних учених щодо цієї проблеми дозволяє виділити декілька підходів. І якщо одні науковці 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 форуванням і затвердженням [15].

Стадії бюджетного процесу – сукупність пов'язаних між собою заходів, які мають початок і закінчення та мають на меті досягнення конкретних цілей [21].

М. І. Піскотін [87, с. 153] виділяв тільки три стадії бюджетного процесу – складання, затвердження проєкту та виконання бюджету, зазначаючи, що стадією є самостійний, відокремлений та закінчений етап діяльності державних органів, за результатом якого бюджет переходить з одного якісного стану в інший. Тобто М. І. Піскотін [87, с. 169] не виділяє в

бюджетному процесі стадії розгляду і затвердження бюджету, але саме затвердження надає йому ознак офіційного акта. Через виконання він втілюється у життя, а розгляд є елементом або стадією складання, або затвердження. У цьому випадку можна погодитися з думкою Н. В. Сидорової [132, с. 178], яка 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.

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 [88].

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. Заслуговує на увагу думка, що доцільно внести зміни до статті 19 Бюджетного кодексу України 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 [58, с. 109–111].

Поряд з цим, вчені, серед яких Л. К. Воронова, О. М. Горбунова, Є. А. Ровінський, Н. І. Хімічова [163, с. 554], виділяють п’ять стадій бюджетного процесу: складання, розгляд, затвердження, виконання бюджету, а також складання і затвердження звіту про його виконання. Враховуючи останні зміни до Бюджетного кодексу України [20], 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 [160, с. 56].

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 [65, с. 35].

Бюджетний процес в Україні характеризується циклічністю та періодичністю. Бюджетний цикл скаладає час від початку формування бюджету на плановий рік до затвердження звіту про його виконання, а бюджетний період дорівнює календарному року [13, с. 35].

Отже, бюджетний цикл в Україні включає періоди:

– формування бюджету;

– затвердження бюджету;

– виконання бюджету;

– минулорічні асигнування за капітальними вкладеннями;

– звітності.

Отже, бюджетний процес складається з пеавних стадій, які реалізують повноваження державних органів, у результаті чого їх діяльність набуває нових якостей. Відповідно до п. 1 ст. 19 Бюджетного кодексу України стадіями бюджетного процесу є [20]:

– «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».

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.

Усі стадії бюджетного процесу ретельно регламентовані процесуальними нормами бюджетного права, що забезпечує чітке планування та додержання бюджетної дисципліни. При цьому зазначені стадії слідують чітко послідовно, одна за одною та їх порядок не може бути змінений ні в якому разі [16, с. 634].

З точки зору інституційного забезпечення бюджетний процес варто розглядати як систему, що знаходить відображення у взаємодії структурних та інфраструктурних інституційних одиниць, зокрема учасників бюджетного процесу) і реалізовується шляхом виконання законодавчо регламентованих бюджетних процедур [15].

У контексті цього питання заслуговує на увагу позиція Є. Бушмена [17, с. 43], який вважає, що «регламентація бюджетних процедур являє собою процес визначення «правил гри», порядку взаємодії різних інститутів у межах бюджетного процесу. Регламентація бюджетних процедур – пріоритетний фактор підвищення результативності бюджетної сфери, що відображає визначення порядку взаємодії інститутів у бюджетній сфері, розподілу владних повноважень і відповідальності».

З точки зору процедури бюджетний процес знаходить своє відображення у системі стадій, які взаємопов'язані між собою та представляють закріплену нормами бюджетного права послідовність елементів бюджетного процесу, кожен з яких, є підсистемою більш низького порядку та врегульований у формі чітко визначених повноважень учасників бюджетного процесу [2].

Варто зазначити, що верховенство ролі процедури в бюджетному процесі, тобто її чітке визначення, забезпечить недопущення заморожування коштів на рахунках Державної казначейської службм України та невикористання частини фінансових ресурсів головними одержувачами бюджетних коштів. Процедура – це не тільки формальний порядок ухвалення рішення, але й узгодження в рамках цього процесу інтересів усіх соціально-політичних груп з питання використання державних фінансових коштів. Норми процесуального бюджетного права та їхнє суворе дотримання є умовою законності під час реалізації норм матеріального бюджетного права, правильного та своєчасного надходження до бюджету доходів, а також ефективності та доцільності їхнього витрачання.

Враховуючи недосконаліть та неповноту визначення бюджетного процесу в чинному законодавстві України, а також те, що бюджетне законодавство покликано якомога точніше регламентувати та дефініювати бюджетний процес і бюджетні відносини, які з ним пов'язані, вважаємо за доцільне розглянути бюджетний процес у широкому значенні, а саме як

процес реалізації усієї бюджетної діяльності в державі та інститут фінансового процесу, що підпорядковується законодавчо закріпленим процедурним формам, які забезпечують законність, доцільність, обґрунтованість, ефективність та повноту такої діяльності [158, с. 87].

Отже, вважаємо за доцільне доповнити пункт 10 статті 2 Бюджетного кодексу України та викласти у такій редакції: «10) бюджетний процес – це підпорядкована нормам бюджетного законодавства діяльність уповноважених органів державної влади (місцевого самоврядування) щодо складання та розгляду Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) і прийняття рішення щодо них, складання, розгляду, затвердження та виконання бюджету, а також складання, розгляду і затвердження звіту про його виконання».

1.2. Принципи та функції бюджетного процесу

Сучасні реформи в українському суспільстві характеризуються радикальними і докорінними змінами у відносинах власності, посиленням значення фінансової діяльності під час мобілізації, розподілу і використання централізованих та децентралізованих грошових коштів [158, с. 86]. Варто зауважити, що важливою складовою певних зрушень, які відбуваються в державі у сфері управління фінансами, є сам підхід органів державної влади та місцевого самоврядування до таких процесів.

Найбільш яскравою формою вираження сутності державної влади та однією з найважливіших ланок фінансової системи у кожній країні є державний бюджет. До бюджету відбувається мобілізація фінансових ресурсів держави, їх розподіл на визначені цілі. Бюджетний процес закріплює порядок одержання державою доходів, їх раціональний розподіл між

бюджетами та ефективне використання під час здійснення державою та місцевим самоврядуванням їхніх завдань і функцій.

Немає жодного сумніву, що Україна у довгостроковій перспективі має реальний потенціал зайняти провідне місце на міжнародній економічній арені. Проте соціальний дисбаланс усередині держави, що зумовлений внутрішньо політичною напруженістю, є досить несприятливим фактором для поліпшення макроекономічного клімату в країні.

На жаль, в умовах сьогодення бюджетний процес в Україні досить заполітизований, що негативно впливає на доходи і видатки, а також збалансованість бюджетної системи. Проте від ефективної реалізації залежать економічні та соціальні показники в державі. Тому досить важливо деталізувати бюджетний процес, а також конкретизувати зміст та значення принципів бюджетного процесу України як вихідних засад, які беруться до уваги на кожній стадії [158, с. 87].

Як відомо, щорічно органи законодавчої, виконавчої влади та місцевого самоврядування, бюджетні установи, організації, інші юридичні особи проводять діяльність з приводу складання, розгляду, затвердження та виконання бюджету, і цей процес є надзвичайно динамічним, адже постійно змінюється значення та роль економічних показників, з’являються нові цілі, програми і разом з тим видатки держави на їхнє виконання. Але, незважаючи на цю динаміку, бюджетний процес підпорядковується загальним, фундаментальним принципам, які є базою під час складання, розгляду, затвердження та виконання державного бюджету [158, с. 87-86].

Бюджетний процес ґрунтується на основних правових засадах, принципах, які гарантують чітке та неупереджене планування, цільове та ефективного використання коштів, здійснення постійного контролю за виконанням бюджетів, дотримання фінансової, а зокрема бюджетної дисципліни та деталізовують риси бюджету. Такими основоположними

ідеями є принципи, які характерні бюджетній системі України взагалі, так і властиві безпосередньо бюджетному процесу [16, с. 634].

Вважаємо за доцільне не ототожнювати принципи бюджетного процесу з принципами бюджетної системи, а виокремити їх та закріпити у Бюджетному кодексі України.

У своїх наукових працях окремі принципи бюджетного процесу досліджували такі вітчизняні вчені: Є. О. Алісов, Д. А. Бекерська, Д. О. Білінський, Л. К. Воронова, Н. В. Воротіна, О. О. Дмитрик, Л. В. Запатріна, Л. М. Касьяненко, Л. П. Косенко, В. І. Курилова, М. П. Кучерявенко, Л. П. Маслій, Ц. Г. Огонь, В. М. Опарін, О. П. Орлюк, Д. В. Полотенко, І. В. Розпутенко, Н. В. Сидорова, А. М. Чвалюк, С. І. Юрій, І. Є. Януль та інші. «Проте ґрунтовного дослідження проблеми визначення принципів бюджетного процесу як комплексного процесуально-правового інституту досі немає. Варто зазначити, що й на законодавчому рівні ці принципи не закріплені, а це, в свою чергу, позбавляє їх загальнообов'язкового значення та сприяє неоднозначному їх тлумаченню під час правозастосування» [158, с. 88].

Аналіз існуючих наукових досліджень підтверджує переконання автора про потребу у виокремленні принципів бюджету, зокрема розподілу бюджетних повноважень, спеціалізації бюджетних показників, гласності, наочності, достовірності та послідовності.

Варто погодитись, що бюджетному процесу притаманні загальні принципи бюджетної системи України, закріплені у ст. 7 Бюджетного кодексу України, а саме: «єдності бюджетної системи України, збалансованості, самостійності, повноти, обґрунтованості, ефективності, субсидіарності, цільового використання бюджетних коштів, справедливості і неупередженості, публічності та прозорості, відповідальності учасників бюджетного процесу» [20]. Деякі з них у бюджетному процесі мають своє значення, проте бюджетному процесу, характерні й власні принципи.

У засобах масової інформації публікуються саме затверджені бюджети і звіти про їхнє виконання. Крім того, повинна оприлюднитися будь-яка інформація про хід виконання бюджетів і забезпечуватися доступність будь-якої інформації про рішення законодавчих (представницьких) органів державної влади, органів місцевого самоврядування щодо бюджетної політики. Особливе значення належить принципу публічності та прозорості у сфері бюджетно-правового регулювання пояснюється й тим, що Державний бюджет розробляється та затверджується у формі закону, а місцевий бюджет – у формі рішення органу місцевого самоврядування [69, ст. 88].

Оскільки «принцип – це основна засада, вихідна ідея, що характеризується універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображає суттєві положення теорії, системи внутрішньодержавного і міжнародного права. Принцип є джерелом багатьох висновків, що належать до нього» [173, с. 111].

На нашу думку, принципи бюджетного процесу – це законодавчо закріплені нормами бюджетного права основні засади, на яких ґрунтується діяльність уповноважених органів державної влади й місцевого самоврядування щодо складання, розгляду Бюджетної декларації та ухвалення рішення щодо неї, складання, розгляду, затвердження бюджетів, їхнього виконання, здійснення контролю за їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів усіх рівнів.

Доволі часто законодавець визначає принципи права через поняття «засади» або «основа» чи «положення», що також є неправильним. Щодо бюджетного законодавства нашої держави, то в ньому закріплені далеко не всі принципи, що стосуються бюджетно-правових відносин. Лише принципи бюджетної системи знайшли своє відображення у Бюджетному кодексі України [68, с. 78].

Крім принципів побудови бюджетної системи, закріплених ст. 7 Бюджетного кодексу України, Т. В. Бугай [16, с. 635] вважає, що

бюджетному процесу властиві також принципи: розподілу бюджетних повноважень, спеціалізації бюджетних показників, щорічності бюджету, гласності, наочності, достовірності та послідовності.

Разом з тим вважаємо, що виділяти принцип щорічності є достатньо суперечливим твердженням, оскільки щорічною, за законодавством України, може бути, як приклад, відпустка, яка починається і закінчується в одному календарному році, поряд з цим бюджетний процес займає значно більший відрізок часу, ніж рік, але це процес, який щороку повторюється, а тому вважаємо, що бюджетному процесу властивий принцип циклічності.

Принцип циклічності бюджетного процесу пропонуємо визначити як принцип, що забезпечує чіткий порядок послідовності кожної стадії бюджетного процесу, які починаються та закінчуються у встановлені законодавством терміни.

Як відомо, усі стадії бюджетного процесу повторюються систематично. У цьому втілюється принцип циклічності бюджету, який складається і затверджується на рік, що має назву бюджетного року, або бюджетного періоду. В Україні він дорівнює календарному року: з 1 січня до 31 грудня. Аналогічний бюджетний період характерний для Франції, Бельгії, Швейцарії, але необхідно зазначити, що є країни у яких він не співпадає з початком року. У Великобританії, Канаді, Японії він розпочинається з 1 квітня, в Італії – з 1 липня, а в США – з 1 жовтня [13].

Принцип циклічності бюджетного процесу також полягає у повторенні стадій бюджетного процесу, а також продовженні здійснювати виплати та фінансування у разі неприйняття закону (рішення) про бюджет на наступний період за визначених законом підстав у разі: «введення воєнного стану; оголошення надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях; оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації, необхідність усунення природних чи техногенних катастроф» [20].

Принцип публічності та прозорості бюджетної системи України, що закріплений Бюджетним кодексом України [20], передбачає інформування громадськості з питань бюджету як загальнодержавного, так і місцевого рівнів на кожній стадії бюджетного процесу, а також контролю за їхнім виконанням. Важливим щодо реалізації умов та порядку інформування про використання публічних коштів є прийняття Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» [93], згідно з яким на єдиному веб-порталі міститься інформація про використання публічних коштів, визначено терміни та зміст інформації, яка повинна оприлюднюватися, а також відповідальність за порушення вимог вищезазначеного закону. Таким чином, з метою реалізації Плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» (далі – Стратегія) [105] розроблено інтегровану інформаційно-аналітичну систему «Прозорий бюджет» з метою забезпечення прозорості використання публічних коштів та оприлюднення інформації для суспільства.

З метою реалізації наступного етапу розвитку проєкту «Є-data» Уряд схвалив Концепцію створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет». Впровадження системи «Прозорий бюджет» надасть можливість автоматизувати бюджетний процес, аналізувати динаміку та контролювати виконання бюджетів усіх рівнів бюджетної системи. Унаслідок успішної реалізації Концепції буде створено систему, що надасть доступ громадянам до інформації про публічні кошти на всіх стадіях планування та використання. Впровадження Концепції позитивно впливатиме на підвищенню інвестиційної привабливості країни за рахунок більш відкритої політики Уряду, зменшить імовірність зловживань та вчинення корупційних дій на всіх стадіях бюджетного процесу. Початок тестового використання системи «Прозорий бюджет» – «Бюджет для громадськості» було заплановано на серпень 2016, а завершення процесу його інтеграції на портал «Є-data» – 2018 р. [122].

Важливою складовою Стратегії є визначення засобів її реалізації. Відповідно до положень цього документа основною умовою впровадження Стратегії є суспільний договір між владою, бізнесом та суспільством, де кожна зі сторін наділена своїми повноваженнями [159, с. 45–46]. Така позиція є підтвердженням того, що реалізація певних реформ у державі не є можливою без підтвердження повноважень та спільної відповідальності кожної сторони в процесі державотворення. Згідно з положеннями Стратегії відповідальність влади полягає у проведенні реформ, забезпеченні балансу інтересів між громадянським суспільством, державою і бізнесом, простій, прозорій та якісній праці за новими підходами та гарантуванні дотримання прав людини. Відповідальність бізнесу передбачає підтримку та розвиток держави, бізнес-середовища і громадянського суспільства, сумлінну сплату податків, здійснення ефективних інвестувань в економіку держави, дотримання принципів чесної праці та конкуренції. Громадянське суспільство повинне всебічно контролювати владу, жити відповідно до принципів гідності та неухильно дотримуватися Конституції України та законів України.

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 забезпечити громадянам всебічний контроль за використанням публічних коштів розпорядниками та одержувачами, зокрема державними підприємствами, Пенсійним фондом та Фондом соціального страхування [38].

З метою підвищення прозорості та доступності бюджету в Україні важливого значення набувають проблеми пов’язані із залученням громадськості до бюджетного процесу. Оскільки саме громадяни є зацікавленою стороною ефективності управління бюджетом у контексті

забезпечення його прозорості та визначення пріоритетних напрямів функціонування бюджету. Основними методами залучення громадськості до бюджетного процесу визначають такі [31, с. 309]:

– методи, які мають на меті залучення громадян до процесу прийняття рішень шляхом проведення круглих столів, слухань, опитувань громадської думки, діяльність дорадчих комітетів, рад, комісій, громадських асоціацій тощо;

– методи, що спрямовані на інформування та навчання громадян, зокрема інформаційні послуги, функціонування Центру громадських зв'язків, навчальні програми, проведення днів відкритих дверей, звітування перед громадою тощо.

Вибір конкретних методів з метою спонукання громадськості до участі у бюджетному процесі визначається метою, яку необхідно досягнути. Громадяни можуть окремо або групами залучатися до розробки та прийняття рішень на стадіях бюджетного процесу з метою підвищення ефективності та прозорості управління бюджетом [8, с. 208].

Необхідно зазначити, що результатом ефективного бюджетного процесу має бути досягнення оптимального співвідношення між доходами і видатками та розподілу коштів між бюджетами, а тому, пропонуємо визначити наступний принцип як принцип бюджетного регулювання.

Як відомо, однією з найскладніших проблем бюджетного процесу є систематичне порушення бюджетної дисципліни, зокрема на стадії прийняття і виконання. Вдалий крок з метою підвищення прозорості, відкритості та публічності бюджетного процесу було реалізовано через прийняття Закону України «Про відкритість використання публічних коштів».

Прозорість використання публічних коштів має за мету відкриту бюджетну систему, яка буде підзвітною для країн та організацій-донорів та громадянського суспільства. Відкритість бюджетного процесу забезпечує громадськість можливістю здійснювати вплив на прийняття рішень, оскільки

дозволяє, ознайомившись з видатками, порівнювати їх у розрізі потреб господарства та різних груп населення.

Крім того, реалізовуючи 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 проєкту бюджету та контролю за виконанням прийнятого закону [61]. Враховуючи це особливість принципу гласності та прозорості у бюджетному процесі реалізується шляхом вчасного опублікування у засобах масової інформації проєкту бюджету та затвердженого Державного бюджету України (місцевого бюджету), а також інформації, що стосується бюджетної звітності та є результатом виконання бюджету. Таким чином інформація доводиться до відома громадян, є публічною, що сприяє забезпеченню прозорості діяльності органів державної влади, а саме учасників бюджетного процесу. Достатньо велика кількість недоопрацювань у бюджеті зумовлені першочерговістю вирішення проблем соціальної сфери, а тому проблеми благоустрою, оновлення комунікацій та автошляхів із року в рік недоотримують фінансових ресурсів для їх ефективного вирішення. Як відомо ці проблеми також є актуальними для платників податків, а тому органи державної влади повинні сприяти участі населення держави під час складання проєкту бюджету, забезпечувати прозорість та доступність інформації про бюджет з метою її аналізу та врахування пропозицій, що є умовою підвищення рівня відповідальності кожного громадянина за його виконання, зокрема під час сплати податків та зборів чи інших обов’язкових платежів. В умовах сьогодення не закріплені критерії для визначення результативності виконання державного чи місцевого бюджету, які були б чіткими, однозначними та зрозумілими для кожного та надавали б розуміння кількості, а також якості послуг, які отримали платники податків від держави чи міста за конкретний період [5]. Варто зазначити, що застосування принципу гласності та публічності не

поширюється на інформацію, яка стосується таємних видатків, що забезпечують фінансування діяльності органів державної влади в інтересах національної безпеки, а також пов'язані з державною таємницею (ст. 31 Бюджетного кодексу України) [20].

Також хочемо наголосити на тому, що, крім законодавчого закріплення принципів бюджетного процесу, необхідно чітко окреслити механізм їхньої реалізації. На нашу думку, основою такого механізму повинно стати підвищення інформаційно-аналітичної діяльності Міністерства фінансів України, адже саме така діяльність визначає рівень правової культури державного апарату та демократизації суспільних відносин у країні в цілому. Виключно підвищення інформаційно-аналітичної діяльності є тим наріжним каменем, який забезпечить злагоджене функціонування відносин між владою, бізнесом та громадянським суспільством.

Перші кроки у досягненні таких цілей уже зроблені. Відповідно до Концепції створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет» визначено, що для розв'язання проблеми прозорості управління публічними коштами у цій системі передбачено такі шляхи і способи, як: 1) забезпечити роботу інформаційно-аналітичного забезпечення з метою мобілізації, аналізу та можливості порівнювати інформацію, яка пов'язана з управлінням бюджетними коштами; 2) створити загальнодоступну частину для опублікування інформації пов'язаної з бюджетом на порталі «Використання публічних коштів» та «Прозорий бюджет».

Виходячи з цього пропонуємо введення нового принципу у сфері бюджетного процесу – принципу аналітичного підходу. Цілком справедливо буде зазначити, що цей принцип є одним із найважливіших, оскільки саме на базисі цього принципу повинна бути побудована діяльність майже всіх органів державної влади. Особливої актуальності ця позиція набуває у контексті забезпечення ефективності та повноти бюджетного процесу.

Низька якість державного бюджету багато в чому пояснювалася недоліками і в його плануванні. Бюджет щороку є новим законом, який складається на майбутній рік та як вказує практика не в повній мірі враховує стратегію розвитку держави, зокрема можливі зміни у фінансовій, бюджетній чи соціальній сфері.

Принципи побудови бюджетної системи у певній мірі визначають принципи бюджетного планування. Перший принцип планування бюджету визначається принципами самостійності і єдності побудови бюджетної системи України.

Другий принцип планування доходів та видатків держави на майбутній рік – принцип науковості, який означає, необхідність наукового обґрунтування під час розрахунку доходів, видатків, а також напрямів інвестицій [13, с. 82].

Оскільки бюджетний процес ґрунтується на правових нормах Конституції України та інших нормах бюджетного законодавства (п. 4 ст. 85, п. 1 ч. 2 ст. 92, стст. 95–98, п. 6 ст. 116, пп. 4–5 ст. 119 Конституції України) [61], на нашу думку, юридичного визначення потребує принцип демократичної та правової держави – принцип законності, оскільки послідовне виконання процесуальних норм бюджетного законодавства є гарантією законності під час реалізації матеріальних правових норм, зокрема є умовою своєчасного надходження доходів у бюджет та раціонального і ефективного їх розподілу [13, с. 84].

О. П. Орлюк [80, с. 101] вважає, що особливістю бюджетного процесу є принцип послідовної діяльності органів виконавчої та законодавчої влади, який визначає, що складання проєкту бюджету неодмінно забезпечують виконавчі органи влади, а представницькі органи приймають закон чи рішення про бюджет. На органи виконавчої влади покладено обов’язок виконувати бюджет. Бекерська Д. А. [8, с. 85] також цей принцип визначила як принцип розмежування компетенції між представницькими органами

державної влади та органами місцевого самоврядування під час бюджетного процесу. Цей принцип органічно випливає з норм Основного Закону, які закріплюють повноваження законодавчих та виконавчих органів влади у бюджетному процесі. Так, зокрема, п. 6 ст. 116, ст. 96 Конституції України зобов'язує Кабінетом Міністрів України розробити проєкт Державного бюджету України, а також забезпечити виконання бюджету, який було затверджено Верховною Радою України, а також звітувати перед Верховною Радою України про виконання бюджету [55]; п. 4 ст. 85 Конституції України визначає повноваження парламенту у бюджетному процесі, зокрема: розгляд та затвердження Державного бюджету України та внесення змін, контроль за виконанням бюджету, заслуховування звітності та схвалення рішення щодо виконання бюджету [80, с. 65]. Крім того, права та обов'язки органів законодавчої та виконавчої влади у бюджетному процесі закріплені й нормами Бюджетного кодексу України.

Під час складання проєкту бюджету провідним принципом є принцип застосування балансового методу, спрямований на з'ясування правильного та ефективного взаємозв'язку показників доходів та видатків бюджетів всіх рівнів [81, с. 176]. Під час формування бюджетів відповідним органом публічної влади доходи варто 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 економічну самостійність. З огляду на це закріпилася практика визначення напрямів і обсягів спрямування видатків, а надалі – забезпечення пошуку джерел їхнього покриття.

Даний метод підтримує стабільність бюджету, забезпечуючи застосування необхідних пропорцій під час розподілу фінансових ресурсів. Поряд з цим варто виділити принцип достовірності тих показників, на основі яких складається проєкт бюджету, тобто інформації, яку накопичує

Міністерство фінансів України від головних розпорядників бюджетних коштів, оскільки тільки на основі вчасної та достовірної інформації можливо реалізувати виконання іншого принципу – реальності включення показників доходів і видатків, який означає, порядок закріплення доходів за джерелами та видатків – за цільовим призначенням [81, с. 175]. Даний принцип забезпечується тим, що бюджетна ситема повинна передбачити резерви під час складання проєкту бюджету, а також закріплювати обсяги доходів та джерела їх отримання у майбутньому році. Це, в свою чергу, зумовлює можливість визначити розміри необхідних видатків для розвитку держави або певної адміністративно-територіальної одиниці.

Особливе значення для складання проєкту бюджету та його ефективного виконання має цільове використання бюджетних коштів, яке здійснюється виходячи з положень бюджетної класифікації, яка при цьому застосовується. Заслуговує на увагу і «принцип спеціалізації доходів та видатків як єдиної систематизованої групи у бюджетній класифікації», що застосовується на усіх стадіях бюджетного процесу, який виділяє Д. А. Бекерська [8, с. 65]. Бюджетна класифікація використовується з метою підвищення результативності контролю за фінансовою діяльністю органів державної влади, місцевого самоврядування, органів АРК, розпорядників бюджетних коштів, вивчення та аналізу доходів і класифікацій видатків, а також для порівняння та співставлення показників бюджетів. У ч. 3 ст. 8 Бюджетного кодексу України [16, с. 636] виділено такі складові елементи бюджетної класифікації: «класифікація доходів бюджету; класифікація видатків (у тому числі кредитування за вирахуванням погашення) бюджету; класифікація фінансування бюджету; класифікація боргу».

Враховуючи складові бюджетної класифікації, які законодавчо закріплені, варто також виділити принцип порівняльності. Сутність якого полягає у можливості зіставлення та порівняння доходів і видатків бюджету за ознаками, шляхом систематизації інформації про бюджет [81, с. 288].

Важливість порівняльності очевидна, враховуючи євроінтеграційні процеси, вимоги Європейського Союзу щодо економічних перетворень, а також необхідність виконання взятих зобов'язань зумовлених міжнародно-правовими договорами.

Стадія складання проєкту бюджету характеризується ще й принципом плановості бюджетного процесу, який характеризується тим, що діяльність та повноваження учасників бюджетного процесу пов'язані з мобілізацією, розподілом і використанням бюджетних коштів реалізується на основі прогнозування показників економічного і соціального розвитку держави на плановий рік [8, с. 91], а також Бюджетної декларації.

Вважаємо, що на основі запропонованого методичного підходу учасники бюджетного процесу, зокрема Міністерство фінансів України за умови взаємодії з іншими держжавними органами кожного року зобов'язане здійснювати аналіз та оцінювання ефективності організації та реалізації бюджетного процесу кожної стадії бюджетного процесу. Таке оцінювання варто проводити у терміни, які дозволять всім учасникам бюджетного процесу, враховуючи розпорядників бюджетних коштів на підставі звітної інформації за минулий рік реалізувати заходи, що попередять негативні наслідки. Здійснення оцінки якості та ефективності планової діяльності, виконання бюджету, звітної інформації про бюджет, дієвості фінансового контролю, прозорості кожної стадії бюджетного процесу надасть можливість учасникам бюджетного процесу отримати інформацію для моніторингу результатів бюджетного процесу та його реальної оцінки за певні періоди. Така інформація повинна забезпечувати дієвість запланованих реформ, пов'язаних з бюджетним законодавством, підвищувати ефективність діяльності учасників бюджетного процесу та забезпечувати можливості для вдосконалення бюджетного процесу. Також здійснення оцінки ефективності бюджетного процесу на основі розробленої методики сприятиме застосуванню превентивних заходів щодо можливого відхилення

запланованих показників та оперативності під час прийняття необхідних рішень [15].

У контексті ринкових перетворень доцільним є дотримання та забезпечення виконання ще одного принципу бюджетного процесу, а саме результативності складання та виконання бюджету. Бюджет, основою якого є виконавчі інтереси (виконавчий бюджет) враховуючи доцільність та результативність, надає інформацію щодо необхідного фінансування та кількості фінансових ресурсів. Це сучасна форма, яка відповідає вимогам сьогодення та бере за основу ефективність, доцільність, продуктивність та результативність здійснених видатків, забезпечуючи постійний контроль, планування й управління, але водночас потребує застосування стандартів та критеріїв [13, с. 78]. Для реалізації цього принципу необхідно розробити, уніфіковані, чіткі та зрозумілі критерії, а також вивчити позитивний досвід зарубіжних країн.

Під час виконання бюджету важливим, на нашу думку, є принцип бюджетного регулювання, який відповідає за змістом принципу збалансованості бюджетної системи (п. 2 ч. 1 ст. 7 Бюджетного кодексу України) та полягає у досягненні збалансування бюджетів різного рівня через здійснення перерозподілу джерел доходів.

Принцип «єдиної каси» можна виокремити за аналогією з поглядами російських науковців [13, с. 73]. Як відомо, на основі ведення розрахунково-касового обслуговування розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, ведення бухгалтерського обліку і складання звітності про виконання державного та місцевих бюджетів, обов’язком Державної казначейської служби України є обслуговування бюджетів, а саме державного та місцевих [39].

З більшої конкретизації і деталізації принципів бюджетного процесу на стадії виконання та враховуючи складові бюджету необхідно також виділити такі принципи, як: виконання бюджету за доходами, виконання бюджету за

видатками, виконання на основі бюджетного розпису, а також принцип обов'язковості схвалення звітності про виконання бюджету.

Видатний державний діяч М. М. Сперанський у своїй праці «План фінансів» [138, с. 93] проаналізував проблеми фінансової діяльності держави, зокрема бюджетної, запропонувавши шляхи їх вирішення, серед яких:

– необхідність здійснювати фінансування видатків «за доходами»;
– дбати про гласність під час затвердження і виконання бюджету;
– закріпити принцип раціонального витрачання фінансів;
– доцільність вдосконалення податкової системи, що сприятиме збільшенню державних доходів;
– схвалювати бюджет у формі закону.

Сперанський М. М. вважав, що для функціонування ефективної бюджетної системи доходи повинні дорівнювати видаткам та наголошував на необхідності сплачувати борги.

Однією з найважливіших функцій управління є контроль [150], тому пропонуємо окремо розглянути принцип організації фінансового контролю на всіх стадіях бюджетного процесу та дотримання бюджетної дисципліни усіма учасниками бюджетної діяльності. Забезпечення фінансового контролю у бюджетному процесі є умовою дотримання учасниками бюджетного процесу вимог законодавства на кожній стадії, зокрема: складання та розгляду Бюджетної декларації і прийняття рішення щодо неї, складання проєкту бюджету, його розгляд та прийняття закону про Державний бюджет України, виконання бюджету, включаючи внесення змін, складання, розгляд і затвердження звіту про виконання. Реалізується цей принцип через проведення перевірок та аудиту, розгляд звітів, закріплення уніфікованих вимог і правил бухгалтерського обліку та оцінювання ефективності використання бюджетних коштів. Так, на основі ст. 26 Бюджетного кодексу України існує внутрішній і зовнішній фінансовий контроль на всіх стадіях бюджетного процесу. Завданням внутрішнього фінансового контролю є

забезпечення законності та ефективності під час використання бюджетних коштів; мета, завдання, вимоги та плани повинні чітко відповідати результатам діяльності установи [20]. Тобто, внутрішній фінансовий контроль повинен: гарантувати реальну оцінку вимогам достатності під час діяльності бюджетної установи: оцінювання установи щодо відповідності досягнутих результатів встановленим завданням та планам; забезпечувати керівника бюджетної установи достовірною інформацією щодо результатів кожного контрольного заходу (вивчення, оцінки чи ревізії), проведеного підрозділом уповноваженим на здійснення внутрішнього фінансового контролю. Варто зазначити, що зовнішній контроль та аудит фінасової і господарської діяльності бюджетних установ проводиться Рахунковою палатою – в частині контролю за надходженням та використанням фінансових ресурсів державного бюджету, а Державною аудиторською службою України – відповідно до повноважень, визначених у нормативно-правових актах.

Необхідно погодитися, що бюджетна дисципліна – це дотримання учасниками бюджетного процесу вимог, що закріплені у бюджетному законодавстві та стосуються використання бюджетних коштів. До основних порушень бюджетної дисципліни належить: перевищення встановлених обсягів під час витрачання фінансових ресурсів; нецільове використання коштів під час виконання бюджету; недотримання вимог щодо пропорційного скорочення незахищених статей видатків; схвалення представниками виконавчих органів нормативно-правових актів, які впливатимуть на збільшення чи зменшення доходів чи видатків бюджету, що суперечить їх компетенції [8, с. 187]. Для усунення вказаних порушень необхідно удосконалити існуючу систему фінансового контролю у бюджетному процесі, чітко визначивши та розмежувавши повноваження контролюючих органів та відповідальність за порушення законодавства.

Отже, принципи бюджетного процесу реалізуються через бюджетну політику держави, ефективність якої безпосередньо залежить від характеру її економічних проблем на конкретному етапі розвитку, які вона намагається вирішити. Результативність фінансової, а зокрема бюджетної політики держави означає й цільовий та ефективний розподіл фінансових коштів з метою забезпечення якісного виконання завдань і функцій держави чи органів місцевого самоврядування. А тому, з метою розвитку та підвищення конкурентноспроможності Україні необхідно переглянути, проаналізувати та реформувати бюджетну політику, зокрема бюджетний процес, основою якого є ефективність складання, затвердження та виконання бюджету.

Враховуючи викладене пропонуємо доповнити статтю 19 Бюджетного кодексу України пунктом 4 та викласти його у редакції: «Бюджетний процес ґрунтується на таких принципах: прозорості, науковості, циклічності, законності, розмежування компетенції представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування під час застосування балансового методу, достовірності фінансових показників, порівнянності, бюджетного регулювання, аналітичної діяльності, організації фінансового контролю на всіх стадіях бюджетного процесу та дотримання бюджетної дисципліни усіма учасниками бюджетної діяльності».

Для виконання функцій держави їй необхідно мати достатню кількість фінансових ресурсів, що мобілізуються у бюджеті шляхом здійснення перерозподілу ВВП.

Бюджету належить ключове місце у фінансовій діяльності держави, яка забезпечує мобілізацію, розподіл та використання централізованих та децентралізованих фондів коштів у системі публічних коштів. Бюджет виступає важливим інструментом реалізації соціально-економічної політики держави у системі публічних коштів та повинен забезпечувати інтереси кожного [151, с. 57].

Бюджет держави є складним і багатогранним явищем, оскільки має свої особливості поряд з характерними йому ознаками фінансів. У свою чергу, бюджетний процес завжди спрямований на підтримку темпів економічного зростання, зниження соціальної нерівності, досягнення високої ефективності державних витрат, боротьбу із бідністю. Найважливіше завдання, яке стоїть перед ним, – підтримка стабільності в державі. Тому актуальним є дослідження функцій та значення бюджету – як фінансового плану, так і бюджетного процесу – як сукупності стадій реалізації бюджету держави.

Як фінансовий план, бюджет відіграє досить важливу роль у діяльності держави. Він спрямовує фінансову діяльність, є основою її пріоритетів та можливостей. Враховуючи матеріальний зміст, бюджет – це фонд грошових коштів, яким розпоряджаються органи виконавчої влади залежно від рівня бюджетної системи з метою реалізації своїх завдань, зікріплених у Конституції України.

Варто зазначити, що Конституцією України надано виключне право затверджувати бюджет держави Верховній Раді України, а бюджети адміністративно-територіальних одиниць – відповідним представницьким органам місцевого самоврядування. Після затвердження державний бюджет набирає чинності закону. Кожна держава фінансує заходи, які передбачені нормативно-правовими актами, а тому повинна мати відповідний централізований фонд коштів. З метою виконання цієї функції держава визначає всі правовідносини, які пов’язані з утворенням, розподілом і використанням бюджетних коштів [173 с. 166]. Бюджетні відносини не можуть здійснюватися без бюджетного регулювання, тому що вони завжди мають державно-управлінський характер.

Як відомо, бюджетні відносини є складовою економічної політики держави, оскільки для виконання її функцій потрібні грошові кошти, існування яких поза державою неможливе.

Через бюджет органи державної влади регулюються та впливають на підтримку самозабезпечення та незалежність економіки, обсягів валового національного продукту, нагромадження, науково-технічної, енергетичної сфери.

Зважаючи на те, що в бюджеті тісно переплітаються різні інтереси та суперечності, він є об'єктом боротьби різних ідеологій, наукових концепцій, політичних переконань, бізнесових інтересів, уявлень про справедливість. Водночас нас переконують у тому, що бюджет держави є суто політичною категорією і має відображати виключно інтереси влади. Сучасні реформи характеризуються радикальними і докорінними змінами у відносинах власності та посиленням ролі фінансвої діяльності [158, с. 86-87]**.** Лише завдяки організованому розподілу можна впливати на всі стадії суспільного відтворення, зокрема на виробництво, обмін та споживання.

Таким чином, бюджет знаходить своє матеріальне відображення в основному централізованому фонді грошових коштів держави. Враховуючи складові фінансової системи, які виконують свої функції під час розподілу, основне місце займає бюджет, який в межах держави забезпечує розподільчі та перерозподільчі процеси.

В умовах сьогодення підвищується роль бюджету як фінансової рентабельності держави. Загалом бюджетна політика має забезпечувати вирішення таких важливих завдань:

1) підвищення інвестиційної привабливості;
2) реформуваннння податкової системи, що збільшить доходи бюджету;
3) скорочення неефективних видатків;
4) контроль за розміром державного боргу;
5) зміцнення фінансової стбільності;
6) створення системи ефективного фінансового контролю за здійсненням державних видатків.

На державний бюджет теж покладено низку функцій, а саме:

– розподільча;
– стимулююча;
– соціальна;
– контрольна [57, с. 242-244].

Державний бюджет як політекономічна категорія виражає відносини економічної власності між державою (в т. ч. центральними та місцевими органами влади), з одного боку, фізичними та юридичними особами – з іншого у сфері розподілу з приводу привласнення останніми частини заробітної плати та прибутків, а також їх розподілу відповідно до функцій держави, передусім соціально-економічних.

Більш повно сутність бюджету розкривається через такі основоположні функції, на основі яких ґрунтуються вищезазначені: фіскальна, розподільча та контрольна.

В умовах сьогодення держава використовує різні економічні, фінансові, кредитно-грошові та адміністративно-правові методи впливу на економіку. Одним з них є фіскальна політика. Використання коштів бюджету з метою економічної та соціальної стабільності, забезпечення економічного зростання, зменшення впливу фінансових криз є одним з основних напрямів бюджетної політики держави. При цьому все більше уваги потребують довгострокові проблеми, пов’язані з ефективною перебудовою економіки, мобілізацією грошових коштів, економічним зростанням, а також науково-технічним прогресом. Через розподільчу функцію бюджету держава зосереджує усі джерела грошових надходжень з метою подальшого перерозподілу. Напрям дії цієї функції досить значний, оскільки у бюджетних відносинах приймає участь все суспільство. Враховуючи розподільчу функцію бюджет має такі властивості: по-перше, він є формою перерозподільчих відносин, які пов’язані з розмежуванням та використанням частини національного доходу з метою реалізації потреб адміністравно-

територіальних одиниць та всієї держави; по-друге, через бюджет відбувається перерозподіл національного доходу між сферами економіки, територією держави та всім населенням; по-третє, потребами розширеного відтворення, а також завдання суспільства на певному етапі розвитку є основою для бюджетного перерозподілу; по-четверте, саме бюджетний розподіл займає головне місце в системі державних коштів, що визначено фундаментальною роллю бюджету порівняно з іншими галузями фінансових правовідносин [22, с. 271].

Приєднуємося до думки науковців, що основне призначення бюджету полягає в мобілізації до основного централізованого фонду грошових коштів держави такого обсягу фінансових ресурсів і в такі терміни, які дали б їй можливість повним обсягом та вчасно профінансувати всі заходи, пов'язані з якісним виконанням своїх функцій. Забезпечення такої мобілізації і використання коштів централізованого грошового фонду держави здійснюються під час розподілу та перерозподілу ВВП. Розподіляючи його, держава зобов'язана обирати оптимальну модель. За її дотримання можна якнайкраще задовольнити потреби всіх учасників бюджетних відносин, забезпечуючи при цьому необхідне співвідношення між виробництвом та споживанням матеріальних благ, якщо ж такі пропорції порушуються – це призводить до сповільнення темпів зростання ВВП у майбутньому [172, с. 15].

Зміст розподільної функції бюджету реалізується процесами перерозподілу грошових коштів між різними галузями суспільного виробництва. Як правило бюджет вказує на вторинний перерозподіл, який здійснюється після первинного розподілу валового внутрішнього продукту на складові за допомогою обов'язкових податків та забезпечує надання громадянам необхідних благ та послуг. До яких, зокрема належать: національна безпека, оборона та правопорядок, охорона здоров'я, захист довкілля, благоустрій, освіта, наука, культура тощо. Варто зазначити, що

жодна інша сфера фінансової системи не забезпечує такого багаторівневого та багатогранного перерозподілу фінансових ресурсів, як бюджет. Розподільча функція забезпечує розподіл нагромаджених грошових коштів на основі першочергових соціально-економічних потреб держави відповідно до бюджетної класифікації. Грошові кошти також розподіляються на виконання завдань соціальної сфери, які необхідні населеню (видатки на охорону здоров'я, освіту, культуру, захист сім'ї та молоді, культури тощо).

Отже, серед особливостей розподільної функції бюджету варто виділити:

1) об'єктом розподілу є національний дохід;

2) розподіл фінансових ресурсів здійснюється на всі необхідні сфери;

3) багаторівневий розподіл національного доходу, оскільки один і той самий національний дохід може розподілятися як прибуток, обов'язковий платіж чи заробітна плата.

Поряд з цим мета контрольної функції полягає в тому, що контролює, збалансовує та вирівнює бюджетний розподіл суспільство. Виконання цієї функції позитивно впливає на ефективний рух бюджетних коштів зумовлений мобілізацією, розподілом, а також використанням [122].

Контрольна функція надає можливість знати чи своєчасно і в повній мірі грошові кошти надійшли в управління держави, за якими критеріями вони розподіляються та наскільки ефективно використовуються. Переміщення фінансових ресурсів, яке вказує на показники доходів та видатків бюджету становить основу контрольної функції.

Специфіка контрольної функції бюджету полягає в тому, що основний грошовий фонд держави чи міста вказує на першочергові економічні процеси структурних ланок економіки, зокрема шляхом мобілізації та використання коштів цього фонду.

Контрольна функція проявляється на практиці як бюджетний контроль. Таким чином, можна стверджувати, що контроль за бюджетним

законодавством реалізовує зміст контрольної функції бюджету. З його допомогою розпорядження грошовими коштами орієнтується на досконалу модель, маючи змогу впливати на поведінку підконтрольних об’єктів. Основною метою контролю за бюджетним законодавством є дотримання законності під час бюджетної діяльності, а саме контроль за чітким дотриманням вимог нормативно-правових актів учасниками бюджетного процесу.

Досліджуючи бюджетний контроль, варто зазначити про відсутність єдиного підходу під час визначення цієї економічної категорії. Вчені-економісти пояснюють це поняття по-різному та аргументують його як контроль за бюджетним процесом та як функцію держави, яка пов’язана з управлінням. В цілому під бюджетним контролем розуміють заходи компетентних органів державної влади та місцевого самоврядування, які мають на меті підтримання законності повноважень учасників бюджетного процесу, зокрема під час складання Бюджетної деркларації, проєкту бюджету, їх розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету, а також звітності. З метою ефективного бюджетного контролю необхідно здійснювати аналіз та дослідження складових системи бюджетного контролю та його організаційних основ, що є метою майбутніх досліджень [26].

Не можемо не погодитись з думкою В. В. Бойка [11, с. 50], який вважає, що такий підхід до визначення бюджетного контролю як різновиду державного фінансового контролю є не зовсім коректний, адже контроль за дотриманням бюджетного законодавства може здійснюватися не лише з боку державних органів, а і з боку громадськості.

На сучасному етапі термін «бюджетний контроль» не використовується в бюджетному законодавстві, зокрема у Бюджетному кодексі України застосовуються поняття: «фінансовий контроль», «контроль за дотриманням бюджетного законодавства», «внутрішній контроль», «зовнішній контроль» тощо, під якими, власне, і мається на увазі бюджетний контроль.

Методологічно основою бюджетного контролю є порядок та процес контрольних заходів, зокрема перевірок діяльності об’єкта управління з метою оцінювання доцільності прийних рішень та результатів їх виконання, зокрема: дослідженння здійснюваних операцій, перевірка їх правильності та ефективності, повнота відображення у звітних документах та застосування заходів з метою попередження та усунення наслідків порушень в майбутньому.

Також існує ще один підхід, на основі якого бюджетний контроль пояснюють як контроль за грошовими коштами, що перерозподіляються через бюджетну систему, і за рухом фінансових потоків у межах бюджетної системи.

Не можна не погодитися, що бюджет вказує на обсяг діяльності держави, але й обмежує її. Якщо, з одного боку, це фінансові ресурси, які надходять в управління та розпорядження держави визначаючи її фінансові можливості, то, з іншого – в цьому документі акумульовано фінансові кошти загального користування, які перебувають скорішене не у власності, а у розпорядженні компетентних органів державної влади [84, с. 278].

Безперечно, те, що у бюджеті переплітається великий спектр різнорівневих інтересів та суперечностей. Він є досить потужною і за певних умов небезпечною зброєю в руках державної влади та боротьби політичних переконань, ідеологій, уявлень про справедливість. Грошові ресурси бюджету, зорема кожна гривня повинні забезпечувати потреби суспільства з метою його добробуту, а тому потребують постійного зростання. Відповідно, фінансові ресурси мають бути під ретельним постійним контролем, що забезпечує цільове використання бюджетних коштів та належну їхню віддачу. Як фінансовий план, бюджет є планом формуваня та засобом реалізації видатків держави. Бюджет визначає пріоритети розвитку, форми та можливості забезпечення першочергових завдань та функції. Це ефективний засіб регулювання фінансовою діяльністю, зокрема економікою,

що закріплює розміри необхідних державі грошових коштів, передбачає чіткі напрями використання фінансових ресурсів, координує фінансову діяльність держави [23, с. 27].

На нашу думку, будь-яка система соціальних показників повинна завершуватися узагальнюючою політикою, яка б відповідала загальній фінансовій політиці, що впроваджується або діє в державі, забезпечує методологічну єдність усіх приватних показників системи фінансового забезпечення рівня життя населення й однозначну оцінку рівня і динаміки досліджуваного процесу. Вирішення цієї проблеми можливе тільки під час розробки чіткої системи фінансового забезпечення рівня життя населення для можливості розрахунку узагальнюючого інтегрального показника, який міг би виконувати функції критерію рівня життя.

Враховуючи зазначене вище, державний бюджет є основним фінансовим планом, який забезпечує ефективний розподіл та використання бюджету, як централізованого фонду та є обов’язковою умовою реалізації завдань держави. Для органів державного управління бюджет забезпечує реалізацію запланованих ними функцій, пов’язаних зі здійсненням впливу на фінансовий ринок, ринок товарів і послуг, а також розподіл доходів у економічних сферах.

Бюджет є інструментом акумуляції грошових ресурсів в усіх галузях економіки з метою реалізації зовнішньої та внутрішньої політики держави. За допомогою бюджету впроваджується державне стимулювання та регулювання економіки, фінансування соціальних заходів, територіальне, секторальне та галузеве перерозподілення ВВП враховуючи довгострокові завдання держави. Таким чином, у бюджеті відображаються фінансові правовідносини держави з суспільством щодо утворення та використання бюджетних коштів, зокрема з фізичними та юридичними особами, як платниками податків та інших обов’язкових платежів у бюджет, а також одержувачами фінансових ресурсів.

Необхідно зазначити, що формування грошових ресурсів у бюджеті надає державі можливість втілювати у життя державні програми, які забезпечують охорону здоров'я, розвиток культури, освіти та спорту, підтримку соціально незахищених сфер населення. Централізуючи і розподіляючи грошові ресурси, держава отримує можливість впливати на саморегульований ринок. Кошти, що утворюються через державний бюджет і державні цільові позабюджетні фонди, спрямовуються на фінансування загальнодержавних завдань і потреб, які не можуть бути задоволені за рахунок децентралізованих фондів. До них, зокрема належать: обороноздатність, громадська безпека громадян, екологія, державне управління, соціальне забезпечення. Перерозподіл є важливим елементом функціонування економіки, зокрема між сферами, галузями та територіями.

Досліджуючи значення бюджетного процесу, необхідно звернути увагу на його функціональність, зокрема спрямованість та важливість, у першу чергу, для цього суспільства. У зв'язку з вищевказаним в Україні розроблена не досить ефективна система функцій бюджетного процесу. Є доцільним здійснювати побудову функцій з врахуванням наявних повноважень суб'єктів бюджетного процесу. 2015 року продовжено фінансову децентралізацію: прийнято зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України щодо передачі органам місцевого самоврядування додаткових повноважень, в тому числі бюджетних та закріплення ефективних і стабільних джерел доходів для їхньої реалізації.

Пріоритетами реалізації змін є розширення прав органів місцевого самоврядування під час прийняття рішень і надання їм повної бюджетної самостійності у питаннях наповнення дохідної частини бюджетів та здійснення видатків. Одночасно визначено збільшення джерел мобілізації дохідної бази місцевих бюджетів за рахунок передачі окремих доходів з державного бюджету.

Також запроваджено новий механізм бюджетного регулювання – систему горизонтального вирівнювання території щодо податкоспроможності враховуючи розмір надходжень на одного жителя, що замінило систему чіткого збалансування усіх місцевих бюджетів. Таке вирівнювання здійснюється лише за одним податком – податком на доходи фізичних осіб, а інші платежі залишаються в повному управлінні органів місцевого самоврядування. Водночас змінами до Податкового кодексу України збільшено незалежність органів місцевого самоврядування щодо місцевих податків та зборів, зокрема закріплено право самостійного визначення ставок податків та пільг з їхньої сплати.

Реформа у сфері децентралізації буде успішною тільки в разі виведення з тіні основних надходжень бюджетів, стимулювання економічної активності.

Фінансова децентралізація повинна забезпечити право кожної територіальної громади на здійсненя власної соціально-економічної політики, яка повинна враховувати пріоритети та інтереси мешканців певної адміністративно-територіальної одиниці та має на меті ефективне використання місцевих фінансових ресурсів, а також забезпечувати реалізацію загальнодержавних функцій та завдань органами місцевого самоврядування з врахуванням загальнодержавних і регіональних особливостей та інтересів.

Метою бюджетної децентралізації є підвищення якості надання переліку послуг для населення певної території та конкретного громадянина, а не збільшення кількості доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті чи ефективніше фінансування бюджетних установ. Інші цілі можуть стати результатом недільового та неефективного використання бюджетних коштів.

Основними завданнями, які реалізовуються в рамках бюджетної децентралізації, є: перегляд та визначення переліку делегованих і власних повноважень; збільшення фінасових ресурсів органів місцевого

самоврядування; досягнення максимальної прозорості під час використання фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування; міжбюджетні трансферти повинні забезпечувати компенсацію фінансування видатків органами місцевого самоврядування на виконання делегованих повноважень; впровадження перерозподілу загальнодержавних податків, закріплених за місцевими бюджетами; запровадження максимального рівня прозорості використання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування.

На думку деяких експертів децентралізація бюджетного процесу в умовах сьогодення може призвести до порушення балансу бюджетної системи в Україні, оскільки місцеві бюджети можуть мати заплановані видатки, які будуть неспроможні профінансувати [174].

Значна підпорядкованість місцевих бюджетів відносно державного бюджету є результатом неефективного розподілу повноважень учасників бюджетного процесу між рівнями управління і системою міжбюджетних відносин, а також проблемою пов’язаною з накопиченням дохідної частини місцевих бюджетів спричиненою недосконалою економічною розвиненістю певних територій [144, с. 88].

Централізованим залишається також контроль з боку держави за рухом фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, які перебувають на рахунках у Державній казначейській службі України. Так, операції щодо виконання платіжних доручень будуть виконуватись упродовж п’яти операційних днів виключно після виконання доходів зведеного бюджету України, тобто поряд з достатньо високою самостійністю місцевих бюджетів є ризик не використання власних надходжень [173 с. 162].

Варто зазначити, що за умови вирішення соціальних, організаційних, а також законодавчих проблем у перспективі місцеві бюджети зможуть мати достатню кількість фінансових ресурсів з метою виконання делегованих повноважень, а громадяни України отримають, підвищення якості надання

необхідних послуг, зокрема медичних, освітніх, соціальних та інших [173, с. 159].

А тому пропонуємо доповнити статтю 19 Бюджетного кодексу України пунктом 4 та викласти його у редакції: «Бюджетний процес ґрунтується на таких принципах: прозорості, науковості, циклічності, законності, розмежування компетенції представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування під час застосування балансового методу, достовірності фінансових показників, порівнянності, бюджетного регулювання, аналітичної діяльності, організації фінансового контролю на всіх стадіях бюджетного процесу та дотримання бюджетної дисципліни усіма учасниками бюджетної діяльності».

Отже, виокремлення функцій та законодавче закріплення принципів бюджетного процесу, як базових засад, стануть умовою для реалізації об’єктивного та ефективного бюджетного процесу.

Висновки до розділу 1

У процесі аналізу проблем, які увійшли в перший розділ дисертації, зроблено такі висновки.

1. Проведено аналіз нормативно-правових актів, зокрема змін до них за домомогою чого доведено та запропоновано доповнити пункт 10 статті 2 Бюджетного кодексу України та викласти у такій редакції: «10) бюджетний процес – це підпорядкована нормам бюджетного законодавства діяльність уповноважених органів державної влади (місцевого самоврядування) щодо складання та розгляду Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) і прийняття рішення щодо них, складання, розгляду, затвердження та виконання бюджету, а також складання, розгляду і затвердження звіту про його виконання.

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

3. Аргументовано, що «бюджетування – це елемент управління, який забезпечує виділення коштів та аналіз результатів кожної стадії бюджетного процесу з метою ефективного досягнення її завдань» та запропоновано закріпити це поняття у Бюджетному кодексі України доповнивши пункт 11 статті 2.

4. Констатовано, що сутність бюджетного процесу складна та багатогранна. Широке розуміння цього процесу полягає в тому, що вся діяльність, яка базується на владних повноваженнях певних органів, має бути підпорядкована чітким процедурним формам, які забезпечують законність, доцільність та обґрунтованість цієї діяльності. Тому, чіткий порядок, ретельно продуманий і розроблений повинен супроводжувати кожну стадію бюджетного процесу.

5. Обґрунтовано, що принципи бюджетного процесу – це законодавчо закріплені нормами бюджетного права керівні засади, на яких ґрунтується діяльність уповноважених органів державної влади й місцевого самоврядування щодо складання, розгляду Бюджетної декларації та ухвалення рішення щодо неї, складання, розгляду, затвердження бюджетів, їхнього виконання, здійснення контролю за їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів усіх рівнів.

6. Встановлено, що на законодавчому рівні принципи бюджетного процесу не знайшли юридичного закріплення, що викликає неоднозначність застосування певних норм бюджетного законодавства, зокрема принципів бюджетної системи, що є результатом численних порушень і безвідповідальності учасників бюджетного процесу. Тому, обґрунтовано пропозицію доповнити статтю 19 Бюджетного кодексу України пунктом 4 та викласти його у редакції: «Бюджетний процес ґрунтується на таких

принципах: прозорості, науковості, циклічності, законності, розмежування компетенції представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування під час застосування балансового методу, достовірності фінансових показників, порівнянності, бюджетного регулювання, аналітичної діяльності, організації фінансового контролю на всіх стадіях бюджетного процесу та дотримання бюджетної дисципліни усіма учасниками бюджетної діяльності».

Прозорості – даний принцип повинен забезпечувати доступність інформації щодо кожної стадії бюджетного процесу.

Науковості – повинен реалізовуватися через обговорення та пошук шляхів вирішення проблемних питань правового регулювання бюджетного процесу серед науковців шляхом проведення круглих столів та публічних громадських обговорень.

Циклічності – стадії бюджетного процесу повторюються систематично, циклічність забезпечує чіткий порядок послідовності кожної стадії бюджетного процесу, які починаються та закінчуються у встановлені законодавством терміни.

Законності – загально-правовий принцип, який відображається у чіткому та ефективному контролі за верховенством права у бюджетному процесі.

Розмежування компетенції представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування під час застосування балансового методу – чітка правова регламентація повноважень учасників бюджетного процесу на кожній стадії.

Достовірності – об’єктивне планування доходів та видатків країни на плановий рік, з метою ефективної реалізації завдань та функцій держави.

Порівнянності – забезпечується шляхом необхідності зіставлення та порівняння показників, які призвели до збільшення або зменшення доходів чи видатків.

Бюджетного регулювання – досягнення під час бюджетного процесу оптимального співвідношення між доходами і видатками та розподілу коштів між бюджетами.

Аналітичної діяльності – забезпечення функціонування інформаційно-аналітичних систем, що забезпечить злагоджені правовідносини між владою та громадянським суспільством.

Організації фінансового контролю на всіх стадіях бюджетного процесу та дотримання бюджетної дисципліни усіма учасниками бюджетної діяльності – чіткий та ефективний контроль кожної стадії бюджетного процесу та діяльності або бездіяльності його учасників.

7. Доведено, що функціями бюджетного процесу є:

– фінансова, оскільки бюджетний процес є методом фінансової діяльності держави;

– розподільна – для виконання своїх функцій держава повинна мати достатні грошові кошти, які вона формує шляхом розподілу ВВП. Найважливішим засобом, коштами якого держава здійснює розподіл і перерозподіл внутрішнього продукту є державний бюджет;

– контрольна – чітке правове регулювання бюджетного процесу забезпечує законність повноважень учасників бюджетного процесу під час складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджетів і звітування про їхнє виконання;

– політична – завданням бюджетного процесу є вирішення суперечок, пошук компромісу та досягнення консенсусу під час планування, розгляду та затвердження бюджету;

– планово-аналітична – полягає в запровадженні засобів планування та контролю враховуючи можливості інформаційно-аналітичних систем доступних для кожного громадянина держави, за допомогою яких можливо отримувати інформацію, аналізувати та порівнювати її (прикладом є запровадження інформаційно-аналітиичної системи «Прозорий бюджет»,

завданням якої є підвищення обізнаності, відкритості та ефективності використання бюджетних коштів);

– комунікаційна –передбачає постійний зв'язок, взаємодію та спілкування учасників бюджетного процесу з громадянами, використання засобів для діалогу та обміну інформацією на засадах партнерства за допомогою чого учасники бюджетного процесу можуть зрозуміти помилки та мати можливість їх виправити, а також зміцнити довіру громади до влади.

РОЗДІЛ 2
ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТАДІЙ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ

2.1. Бюджетна декларація та проєкт державного бюджету

«Бюджетний процес – «це регламентована нормами права діяльність, пов’язана зі складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за виконанням, заслуховуванням звітів про виконання бюджетів, що входять до бюджетної системи України» [20].

Окремі проблемні питання бюджетного процесу висвітлили у працях: Д. Бекерська, О. Болтінова, О. Василенко, Г. Волощук, Л. Воронова, А. Дерлиця, К. Павлюк, Ю. Пасічник, Н. Сидорова, Н. Хімічева, С. Юрій та ін.

Як відомо, згідно із змінами до Бюджетного кодексу України першою стадією бюджетного процесу є складання Бюджетної декларації та прийняття рішення щодо неї, другою − складання проєкту бюджету, 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.

Актуальність цієї теми обумовлена недосконалістю, колізійністю вітчизняного законодавства, відсутністю чіткого та прозорого механізму реалізації окремих його положень щодо бюджетного планування та

прогнозування, значною заполітизованістю процесу складання основного фінансового документа держави.

Сьогоднішні реалії вимагають негайної адаптації бюджетного процесу в Україні до умов світової економіки. Як у теорії, так і на практиці, формування ролей та значень державного бюджету у якості ефективного інструменту керування економікою пов’язане з появою безлічі запитань, вирішити які необхідні для прискорення адаптації бюджетних відносин, формування здорової ринкової економіки, закінчення довготривалої кризи та поліпшення економічних умов в цілому.

Саме по собі бюджетне планування — це процес визначення напрямів і джерел використання ресурсів держбюджету, яке має на меті підтримку та стабілізацію соціально-економічного розвитку. Даний процес включає певні методи планування, які максимально ефективно задовольняють умови і цілі бюджетотворення в Україні.

Серед проблем перших двох стадій бюджетного процесу необхідно виділити такі: необ’єктивне бюджетне планування, що не надає змоги забезпечити реальні надходження до бюджету; прорахунки під час складання цільових бюджетних програм; відсутність чіткого, дієвого та ефективного механізму контролю на цій стадії.

Положення щодо складання проєкту бюджету на всіх рівнях бюджетної системи містяться у нормах Бюджетного кодексу України та ряді підзаконних нормативно-правових актів.

Як відомо, ефективне виконання бюджетних зобов’язань держави, своєчасне та повне фінансування всіх видаткових статей залежить від бюджетного планування.

Отже, для збалансованості державного бюджету велике значення має бюджетне планування. «Бюджетне планування – це науково обґрунтований процес визначення джерел створення та напрямів використання бюджетних

ресурсів в економіці держави з метою забезпечення стабільного економічного і соціального розвитку» [24, с. 56].

Т. А. Коляда [59, с. 256] вважає, що «бюджетне планування – це реалізація урядом державної бюджетної політики за необхідності врахування політичних інтересів». Крім того, бюджетне планування передбачає закріплення відповідним законом бюджетних показників, які є обов'язковими для виконання урядом на відміну від бюджетних прогнозів.

Важливим аспектом під час підготовки Основних напрямів бюджетної політики на наступний рік (враховуючи зміни до бюджетного законодавства − Бюджетної декларації) є врахування тенденцій, що сформувались у процесі виконання бюджету минулого та поточного років. Варто зауважити, що згідно з Бюджетним кодексом України проведення засідань парламенту з питань бюджету на наступний бюджетний період практично збігається з розглядом парламентом звіту про виконання державного бюджету минулого року.

В цілому, 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.

Бюджетне планування дозволяє вирахувати прогноз реальної суми доходів на наступний бюджетний період, максимально точно розрахувати видатки в галузевих та територіальних розрізах, що сприяє закладенню збалансованості бюджету [21].

До завдань бюджетного планування належать:

– визначення обсягу прибутків за кожним джерелом;

– встановлення кількості витрат за напрямами;

– здійснення ефективного фінансового контролю за господарською діяльністю суб'єктів економічної діяльності, а також за дотриманням ними раціонального використання бюджетних коштів;

– створення матеріальних і грошових державних резервів для постійного фінансування планових заходів [86, с. 80].

Разом з тим постійне прагнення мінімізації затрат містить загрозу таких кінцевих результатів, негативний ефект від яких перекриє зекономлені бюджетні видатки на програму. Тому бюджетна установа – виконавець програми не повинна прагнути до економії, а лише до ефективності використання виділених коштів. Оцінювати програму повинні виконавці, які відповідальні за її результати, а ось оцінку результативності програм і притягнення до відповідальності повинні проводити незалежні контролюючі державні органи [47, с. 120].

Погоджуємось із думкою С. К. Базики [6], який стверджував, що запровадження бюджетного планування в бюджетну практику України сприятиме удосконаленню стратегічного фінансового управління, а саме: покращенню макроекономічного балансу та фіскальної дисципліни; оптимізації розподілу фінансових ресурсів між рівнями бюджетної системи та органами державної влади; підвищенню ефективності використання публічних коштів шляхом зменшення затрат, необхідних для досягнення результатів та надання суспільних послуг; посиленню відповідальності головних розпорядників публічних коштів за ефективне та цільове використання фінансових ресурсів; підвищенню рівня передбачуваності і прогнозованості державної та місцевої бюджетної політики тощо.

Під час бюджетного планування прийнято застосовувати програмно-цільовий метод, який має за мету встановити безпосередній зв'язок між виділенням бюджетних коштів та результатами їхнього використання.

Програмно-цільовий метод – це «своєчасна та необхідна для країни модель, яка задовольняє всі вимоги реформування державної фінансової системи, особливо в умовах обмежених фінансових ресурсів, необхідності продуктивного розподілу бюджетних коштів та підвищення відповідальності за їх використання» [165, с. 75].

Як відомо, програмно-цільовий метод побудований за принципом поширеного за кордоном бюджетування, орієнтованого на результати. Його застосування надає можливість зіставити витрати бюджету на досягнуті результати, відстежити найефективніші шляхи витрачання бюджетних коштів, вчасно оцінити ступінь досягнення запланованих результатів та їхню якість.

Погоджуємось з думкою С. Л. Шаповал [169], що «запровадження програмно-цільового методу надає можливість більш продуктивно використовувати фінансові ресурси та підвищувати рівень відповідальності посадових осіб, тому що в його основу покладено забезпечення необхідної інформації про ресурси та ефективність видатків».

Для ефективного функціонування цього методу під час формування бюджетів усіх рівнів є необхідним удосконалення системи стратегічного державного планування та посилення відповідальності розпорядників бюджетних коштів щодо прогнозування та виконання бюджету. Крім того, залишається актуальним забезпечення планування основних засад та пріоритетів державної фінансової, цінової, інвестиційної, соціальної політики на середньострокову та довгострокову перспективи.

Відповідно до Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі [119], починаючи з 2002 р., в Україні розпочалося його поетапне впровадження. Одним із основних елементів застосування програмно-цільового методу є середньострокове бюджетне планування.

Концепція застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі передбачає застосування середньострокового бюджетного

планування, тобто встановлення головними розпорядниками бюджетних коштів плану своєї діяльності на середньостроковий період та обсягу необхідних коштів з метою досягнення поставлених цілей у середньостроковій перспективі на основі програми діяльності Кабінету Міністрів України [169]. Цей період охоплює приблизно 3−5 років.

Необхідно зауважити, що про механізм довгосторокового планування, порядок його функціонування та законодавче закріплення не йдеться. Варто зазначити, що таке планування сприяло б реалізації таких перспективних програм, як, наприклад, впровадження опріснювальних технологій з використанням сонячної енергії для видобутку прісної води або її вторинного використання, очищення морського дна від забруднення пластиком роботами.

Планування Бюджетної декларації на наступний рік має важливе значення під час підготовки проєктів державного та місцевих бюджетів [28, с.14].

Довгострокове бюджетне планування підвищило б ступінь відповідальності розпорядників бюджетних коштів за виконання стратегічних завдань розвитку держави.

Запровадження програмно-цільового методу планування фінансових ресурсів регіону підвищує якість бюджетної політики й ефективність розподілу та використання бюджетних коштів у результаті:

– реалізація в процесі фінансового планування аналізу ефективності витрат та орієнтованості завдань бюджетних програм на результат;

– оптимізації діяльності головних розпорядників фінансових ресурсів шляхом розподілу відповідальності між виконавцями програм;

– запровадження звітування головного розпорядника бюджетних коштів за виконання програм відповідно до визначених цілей їхньої діяльності та нормативних актів і документів;

– залучення громадськості до обговорення питань утворення й використання фінансових ресурсів, що забезпечить прозорість бюджету;

– проведення аналізу доцільності та корисності, отриманої за витрачені грошові кошти та визначення наслідків прийнятих рішень щодо ефективності видатків [133, с. 200].

До недоліків впровадження програмно-цільового методу планування в Україні належать:

– неузгодженість нормативно-правового забезпечення процесу впровадження програмно-цільового планування на регіональному та місцевому рівнях;

– відсутність методології під час формування місцевих бюджетів за програмною методологією;

– відсутність чітких правових норм щодо складання звітності за програмною методологією;

– незадовільне технічне забезпечення та відсутність програмного забезпечення для автоматизованої обробки інформації;

– невирішене питання щодо передачі обліку виконання місцевих бюджетів за програмною структурою від регіональних фінансових управлінь до відділень Державної казначейської служби України;

– відсутність фахівців у галузі програмного планування в органах місцевого самоврядування.

Варто наголосити, що якість та ефективність реалізації програмно-цільового методу можлива за умов підтримання фінансової забезпеченості регіонів. В умовах сьогодення обсяги власних фінансових ресурсів не дозволяють органам місцевого самоврядування самостійно (без державної підтримки) утримувати комунальні бюджетні установи (освітні, охорони здоров’я), житлово-комунальне господарство, здійснювати фінансування місцевих соціальних програм.

Побудова ефективного бюджетного процесу та сьогоднішні реалії вимагають його негайної адаптації до умов світової економіки. Як у теорії, так і на практиці, формування ролі та значення державного бюджету у якості ефективного інструменту керування економікою пов’язане з появою безлічі запитань, вирішити які необхідно для прискорення адаптації бюджетних відносин, формування здорової ринкової економіки, закінчення довготривалої кризи та поліпшення економічних умов в цілому.

Саме по собі бюджетне планування – це процес визначення напрямів і джерел використання ресурсів державного бюджету, яке має на меті підтримку та стабілізацію соціально-економічного розвитку. Даний процес включає певні методи планування, які максимально ефективно задовольняють умови і цілі бюджетотворення в Україні. У свою чергу, бюджетне планування на довгострокову перспективу дозволить збільшити обсяги капіталовкладень в економіку, що сприятиме формуванню «бюджету розвитку», а не «бюджету проїдання».

Бюджетна система України потребує швидкого та ефективного реформування. У комплекс мір по стабілізації та розвитку економічних умов входить обов’язкове покращення процесу бюджетоутворення, перегляд та зміни законодавства щодо учасників бюджетних правовідносин, а також приведення усіх законодавчих актів щодо бюджету до норм та принципів міжнародного права. Необхідним для швидкого вдосконалення бюджетного процесу та переходу до широкого використання новітніх комп’ютерно-інформаційних технологій є вдосконалення програмно-цільового методу бюджетування.

Необхідно зазначити, що Австралія та Великобританія встановили вимоги, згідно з якими збільшення фінансування або нові види видатків повинні бути визначені цільовими показниками або оцінками результативності. Кожне міністерство у Великобританії розробляє свій

трирічний план видатків і угоду про надання суспільних послуг, що включає показники результативності, які повинні бути узгоджені з казначейством. Це здійснюється з метою відповідності витрат по кожній галузі пріоритетам державної політики. Політичні й економічні міркування мають вплив на структуру видатків, а цільові показники використовуються для того, щоб співвідносити нові або додаткові видатки з результатами, які повинні бути досягнуті за рахунок такого фінансування. У свою чергу, Австралія, Нова Зеландія, Нідерланди і Великобританія змінили структуру бюджету з метою включення інформації про проміжні та кінцеві результати діяльності. Паралельно ці держави реалізовували метод нарахування (хоча Нідерланди пізніше від нього відмовилися). Канада та США не вносили зміни в бюджетну класифікацію, але замість цього додали інформацію про результати стратегічних планів, які також надаються законодавчому органу. У Канаді затверджені стратегічні цілі та програми додаються до всіх бюджетних документів [175].

Доцільним є твердження, що довгострокове бюджетне планування надає можливість врахувати пріоритетні завдання соціально-економічного розвитку держави, здійснити оцінку необхідних ресурсів для їхньої реалізації та визначити джерела фінансування, що дозволяє відійти від інерційного підходу під час розробки основних показників бюджету, коли бюджетні асигнування розподіляються на основі індексування тенденцій попередніх років [130].

Досить вдалим прикладом є регулювання охорони навколишнього природного середовища та природокористування у Сполучених Штатах Америки, де з кінця 60-х рр. XX ст. забруднення навколишнього природного середовища стало однією з основних проблем. Ця проблема була пов’язана насамперед з економічним зростанням цієї держави. Саме в цей період збільшення екологічних проблем досягло в країні своєї межі і ставлення до них кардинально змінилося. У 70-ті рр. були запроваджені стандарти якості

навколишнього природного середовища. Однак, зважаючи на достатньо складну ситуацію, яка існувала на той час у США, уряду вдалося не лише призупинити подальше забруднення навколишнього природного середовища, але і поліпшити його якість. Цільові заходи з охорони довкілля тут визначає федеральне Агентство з охорони природи, а кожний штат самостійно пропонує чіткі заходи щодо їхньої реалізації, пов'язуючи їх з планами розвитку галузей. Подібні програми в США щодо захисту довкілля плануються на десятиріччя, адже деякі екологічні кризи потребують багатострокового бюджетного планування.

У традиційній практиці планування бюджету передбачено формування та планування деталізованого бюджету (готового проєкту) на наступний рік. Однак реалії сьогодення змушують посилювати контроль за цільовим використанням такого централізованого фонду, обирати найоптимальнішу фінансову політику, скорочувати частку державного сектору в економіці – саме тому уряди десятків країн світу кардинально реформують процес бюджетування. Один з найпоширеніших шляхів розвитку є плановий перехід на середньострокове бюджетне планування, що ґрунтується на виведенні чіткої формули фінансово-економічної стратегії розвитку та обов'язковому узгодженні бюджету у відповідності до фінансових планів та прогнозів. Сучасні умови забезпечили поширення цієї практики по всьому світу, що зробило її «золотим стандартом» у сфері управління державним фінансуванням.

Основа планування бюджету за принципами «ковзного триріччя» – затвердження бюджету на поточний та два наступні роки [170].

Після того, як пройшов поточний рік, проєкт бюджету на два наступні роки стає затвердженим, а до них додається наступний, «третій» рік. Звичайно, формально будь-які обмеження на перегляд вже затверджених параметрів відсутні, але сформоване у такий спосіб «триріччя» стає достатньо стійким та прогнозованим. Будь-які серйозні зміни та додатки до

бюджету вимагатимуть серйозного обгрунтування зміни економічного прогнозу, пріоритетів державної політики, зовнішніх та інших факторів. Такий підхід планування бюджету поширений в усьому світі. Наприклад, у Німеччині уряд планує бюджет на 5 років, в Іспанії – на 4. У Швеції, Франції, Великобританії використовується планування на 3 роки уперед [13], що підтверджує ефективність цієї техніки планування. При затвердженні законів щодо проєктів на 2-3 роки не накладається ніяких заборон на коригування та покращення цих проєктів у майбутньому. Підкреслимо, що мова йде саме про коригування, яке можливе лише за умови об'єктивних змін економічної ситуації в країні, уточнення структури й обсягу раніше узгоджених зобов'язань. Це забезпечує максимальну узгодженість в часі [168, с. 17]. Переваги бюджетоутворення на три роки вперед – це стійкі гарантії реалізації раніше узгоджених векторів бюджетної політики, забезпечення підтримки соціальних проєктів та програм з боку держави, а також посилення відповідальності посадових осіб за порушення правил бюджетування. Однак, з іншого боку, затвердження державного бюджету на три роки потребує ідеальної організації бюджетного процесу, точності макроекономічних прогнозів, визначеної та стійкої політики держави, націленості на вирішення актуальних задач соціально-економічного розвитку тощо.

Говорячи про Україну, варто зазначити: впровадження ефективного трирічного планування бюджету стикається зі значними труднощами. Так, у процесі бюджетоутворення навіть на центральному рівні вже впроваджені окремі елементи середньострокового планування та прогнозування. При розробці бюджетних оцінок на підзвітний період не використовуються жодні оцінки за попередні періоди, оскільки вони не мають динамічного характеру.

Обрана мета бюджетування має відображати цілі, які треба досягнути при виконанні бюджету на середньостроковий період часу. Мета має

відповідати пріоритетам політики держави у тій чи іншій сфері, які визначені у нормативно-правових актах, а також бути реально досяжною та чіткою [43] Результативними показниками є кількісні та якісні показники, що визначають: реальні досягнення виконання бюджету; описують процес реалізації та ступінь виконання кожної з раніше встановлених цілей у тій чи іншій сфері діяльності; якість та сумарний обсяг надання послуг.

Дискусійним серед науковців та практиків залишається питання тривалості середньострокового планування. Межею середньострокового планування виходячи з умов, що склалися в Україні, прийнято вважати три наступні за поточним бюджетні роки, проте у законодавстві його строки чітко не встановлені [43].

Приєднуємося до думки, що перспективне бюджетне планування запроваджується з метою створення необхідних умов для забезпечення збалансованості бюджетної системи країни, макроекономічної стабільності, передбачуваності бюджетної та податкової політики, виконання функцій, покладених на центральні та місцеві органи виконавчої влади. Для втілення ефективного бюджетного плану варто визначити його формат, процедуру розгляду та затвердження (схвалення). Це має бути бюджет розширеного уряду [91].

Натомість 31 січня 2018 року уряд схвалив законопроєкт «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України», що запроваджує в Україні середньострокове бюджетне планування на постійній основі і на усіх рівнях бюджетної системи [96].

Звертаємо увагу, що середньострокове бюджетне планування − це одне із завдань та пріоритетів роботи уряду та Мінфіну, що було також передбачено Середньостроковим планом дій уряду до 2020 року [112], Меморандумом з МВФ [121] та Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2017−2020 роки [73].

Розроблені зміни до Бюджетного кодексу України передбачають ряд новацій у частині середньострокового планування на державному рівні:

− впровадження Бюджетної декларації на середньостроковий період;

− новий бюджетний календар;

− розширення бюджетних правил;

− погодження стратегічного та бюджетного планування.

Водночас на рівні бюджетів органів місцевого самоврядування як засіб середньострокового бюджетного планування запроваджуються трирічні місцеві фінансові плани.

Згідно з останніми змінами до Бюджетного кодексу України та на основі статті 33 [20]: «Міністерство фінансів України щороку спільно з іншими головними розпорядниками коштів державного бюджету, відповідно до цілей та пріоритетів, визначених у щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, прогнозних та програмних документах економічного і соціального розвитку, складає Бюджетну декларацію − документ середньострокового бюджетного планування, що визначає засади бюджетної політики і показники державного бюджету на середньостроковий період та є основою для складання проєкту Державного бюджету України і прогнозів місцевих бюджетів. Під час складання Бюджетної декларації для узгодження бюджетної політики (включаючи бюджетні показники на середньостроковий період) Міністерство фінансів України проводить консультації з членами Кабінету Міністрів України та незалежними експертами».

Як відомо, згідно з Регламентом Верховної Ради України [116], щорічні та позачергові послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України включаються до порядку денного сесії позачергово без голосування. А тому вважаємо за доцільне деталізувати участь Президента України у бюджетному процесі та пропонуємо доповнити статтю 32

Бюджетного кодексу України пунктом 3 та викласти його у такій редакції: «3) Президент України звертається з позачерговим посланням до Верховної Ради України не пізніше 25 квітня року, що передує плановому, з інформацією про внутрішнє та зовнішнє становище України, напрями бюджетної політики та заходами економічної стабільності».

Таким чином, процес бюджетування буде заснований на комплексному та ефективному баченні розвитку економіки та бюджетної сфери держави.

Розроблений Мінфіном законопроєкт також повинен відповідати певним критеріям, серед яких:

− дефіцит державного бюджету не може бути більшим ніж 3 % ВВП;

− граничний дефіцит державного бюджету, що встановлюється законом про державний бюджет, не може перевищувати дефіцит, закріплений у Бюджетній декларації;

− граничний обсяг надання державних гарантій не може перевищувати 3 % доходів загального фонду державного бюджету;

− визначено випадки уточнення стель видатків та надання кредитів з бюджету [131].

Зміни до Бюджетного кодексу України запровадили також огляд видатків (spending review) як сучасний засіб з метою здійсненя бюджетного аналізу, який спрямований на оцінку ефективності заходів державної політики у відповідній сфері та доцільності використання фінансових ресурсів. До цього часу така оцінка в Україні не проводилася, а тому її мета – виявити неефективні або неактуальні видатки та підвищити ефективність кожної сфери. Досвід інших країн свідчить, що проведення такого оцінювання дозволяє суттєво підвищити ефективність державних послуг та якість управління коштами цетралізованого фонду.

Разом з тим, враховуючи негативні наслідки порушення термінів під час бюджетного процесу, пропонуємо посилити відповідальність учасників бюджетного процесу, яка має лише декларативний характер, зокрема

недопущення порушення термінів підготовки Бюджетної декларації, а саме їхнє перенесення, що суперечить нормам Бюджетного кодексу України та Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», а також є умовою для порушення термінів кожної стадії бюджетного процесу.

Оскільки Бюджетним кодексом України [20] встановлено термін подачі Міністерством фінансів України Бюджетної декларації до Кабінету Міністрів України, а саме до 15 квітня року, що передує плановому, вважаємо за доцільне посилити відповідальність учасників бюджетного процесу, а саме міністра фінансів України, щодо недопущення порушення термінів підготовки Бюджетної декларації, зокрема їхнє перенесення, що суперечить нормам Бюджетного кодексу України та Закону України «Про регламент Верховної Ради України», а також є умовою для порушення термінів кожної стадії бюджетного процесу, та пропонуємо доповнити частину 6 статті 33 Бюджетного кодексу України «Складання та схвалення Бюджетної декларації», виклавши її у такій редакції: «Міністерство фінансів України до 15 травня року, що передує плановому, подає Бюджетну декларацію на розгляд Кабінету Міністрів України. Міністр фінансів України персонально відповідає за своєчасність підготовки Бюджетної декларації, у разі порушення термінів її подання до Кабінету Міністрів України Верховна Рада України ставить на голосування питання відповідності посаді міністра фінансів України».

Разом з тим необхідно спростити і зробити універсальною систему бюджетного планування шляхом встановлення єдиних для всіх суб’єктів законодавчої ініціативи схем вихідних даних та формул розрахунків бюджетних показників. Саме неоднозначне тлумачення розрахунків статей бюджету учасниками бюджетного процесу стає причиною для протистояння між урядом і парламентом під час бюджетних читань і внесення поправок.

Формування реального проєкту бюджету залежить безпосередньо і від стану податкового законодавства, яке є обтяжливим для платників податків,

нестабільним і незрозумілим для інвесторів. Заплановані доходи повинні відповідати реальним можливостям економіки. Так, рівень доходів, запланований у Державному бюджеті на 2019 р. [98], навряд чи можна буде досягнути фіскальним органам, оскільки зупинка діяльності багатьох підприємств, зростання рівня безробіття призводять до того, що платити податки просто нікому і немає звідки. Значний податковий тиск гальмує розвиток усіх галузей виробництва й економіки в цілому.

У бюджетному плануванні важливу роль відіграють і прогнози бюджету, які повинні ґрунтуватися на загальнодержавних прогнозах соціально-економічного розвитку та застосуванні якісних показників. Модель прогнозу повинна адекватно описувати ретроспективу й особливості сучасної економічної ситуації, мати достатні прогнозні здібності, оскільки від точності та повноти прогнозів, що використовуються на етапі планування залежить якість бюджетної політики. Наприклад, свідоме завищення очікуваних доходів бюджету призводить до невідповідності між завданнями держави і можливістю їхнього виконання. У такому випадку державі потрібно буде обирати, чи збільшувати державні позики, чи відмовитися від виконання певних зобов'язань. Якщо ж бюджетні доходи знижуються, то це, в свою чергу, може призвести до нераціонального, неповного використання фінансових ресурсів.

Як відомо, самостійність місцевих бюджетів України досі ще багато в чому є лише задекларованою в правових актах. Обсяги їхніх доходів в основному залежать не від намагань представників місцевої влади в розвитку власної бази оподаткування, а від перерозподілу грошових коштів через державний бюджет. Більше 1/3 дохідної частини бюджетів органів місцевого самоврядування формується за рахунок трансфертів з державного бюджету, що спонукає жорстку залежність соціально-економічного розвитку територій від центрального бюджету, а 92 % місцевих бюджетів, що мають прямі стосунки з державним бюджетом, є дотаційними і лише 8 % – це бюджети,

які мають фінансові ресурси в умовах чинної системи бюджетного регулювання. За збереження такої ситуації місцеві фінанси, безумовно, залишатимуться слабкими і не зможуть забезпечувати виконання покладених на органи місцевого самоврядування функцій [168, с. 14].

Позитивним кроком до злагодженої взаємодії суб'єктів бюджетного процесу є застосування техніки складання бюджету згори, що забезпечує бюджетна резолюція. Закріплення вже на ранніх етапах параметрів-вимог, яким повинен відповідати бюджет, спрямовує дії виконавчої влади відповідно до позиції представницького органу.

Бюджетним кодексом України було значно розширено та деталізовано повноваження розпорядників бюджетних коштів. Тепер вони забезпечують вірність та коректність складання запитів до бюджету, що прописані у інструкції до підготовки подібних запитів. Кожен запит має бути сформований на підставах ретельного аналізу звітів про належне виконання паспортів бюджетних програм, що враховують матеріали ревізій та аудитів, здійснених відповідними державними органами контролю. Для досягнення мети належного фінансування інвестиційних проєктів, складених на декілька років вперед та схвалених на рівні законодавства, необхідно обов'язково включати у форму бюджетного запиту кількісні показники до фінансування таких програм. Не менш важливе те, що при формуванні запиту необхідно враховувати стратегічні завдання та прогнозовані показники, що визначає майбутні вектори розвитку бюджетної системи [20].

Повністю підтримуємо точку зору щодо державного бюджету як централізованого фонду грошових коштів. Бюджет – це повністю обумовлена форма руху грошових мас (частини ВВП держави), що вже пройшла деякі етапи розподілу та перейшла до державного розпорядження для задоволення проблем суспільства. Державному бюджету притаманні великі масштаби, складна внутрішня структура та цільове спрямування. Обсяги державного

бюджету на той чи інший рік, шляхи (джерела) надходження та шляхи витрат фінансових ресурсів визначені у законах про державний бюджет, які приймаються щорічно. Отже, державний бюджет має бути повністю збалансованим, а обсяг сумарних доходів має дорівнювати обсягу видатків [66, с. 391].

Необхідно звернути увагу, що під час складання проєкту закону про державний бюджет необхідно враховувати та прогнозувати доходи, які поповнюватимуть бюджет та виходитимуть з їхнього реального надходження.

Варто зазначити, що в Україні існує нагальна об'єктивна необхідність створення єдиної комплексної ефективної моделі планування і прогнозування доходів бюджету, що має охоплювати визначену логічну послідовність етапів і враховувати юридичний, економічний, інформаційний, математичний та організаційний аспекти. Відсутність законодавчого регламентування й недотримання чіткої послідовності дій під час здійснення прогнозних розрахунків призводять до недоліків у процесі планування і прогнозування доходів бюджету. Під час планування і прогнозування доходів бюджету вихідним показником є розмір державних видатків. Враховуючи низький рівень добробуту населення країни, а також оплати праці працівників бюджетної сфери й інші негативні чинники суспільно-економічного характеру, вважаємо, що система видатків державного бюджету потребує нагальної модернізації. Вітчизняній системі бюджетування притаманні відсутність чітко визначених цілей під час прогнозування бюджету, використання для цього застарілих, примітивних методів і моделей. Іншими словами, в Україні переважає виявлена в минулих періодах тенденція: видатки фінансуються невчасно й лише в межах фактично наявних сум доходів, яких завжди не вистачає. Для вирішення цієї проблеми необхідні передусім інноваційні зміни системи видатків [173, с. 167].

Хочемо наголосити, що розгляд проєкту державного бюджету у Верховній Раді України щороку супроводжується хвилею критики, взаємних обвинувачень та постійними направленнями на доопрацювання, що зумовлено недостатнім рівнем співпраці та поінформованості учасників бюджетного процесу. Проведена політична реформа, формування на основі внесених до Основного Закону змін коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України повинні були б сприяти узгодженню інтересів різних політичних сил і прискоренню прийняття бюджету, але, як наслідок, усе сталося інакше. На жаль, парламентська більшість в Україні має ситуативний характер, що ускладнює процедуру розгляду проєкту бюджету і посилює політичну спекуляцію. У зв'язку з цим порушуються встановлені для розгляду строки, головний фінансовий план держави приймається в останні дні грудня. Отже, на цій стадії бюджетного процесу варто налагодити тісну співпрацю між законодавчою і виконавчою гілкою влади.

Варто зазначити, що реформування бюджетного законодавства повинно відбуватися паралельно з іншими першочерговими державними реформами. Так, у контексті адміністративно-територіальної реформи необхідно вирішити проблему законодавчого визначення поняття «регіон» та внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу України. Стаття 132 Конституції України [61] визначає збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів як одну із ключових засад територіального устрою нашої держави. У науковій літературі під час розгляду питань бюджетного планування та прогнозування закликають до врахування економічного потенціалу регіону. На нашу думку, цю проблему необхідно якомога швидше вирішити для стимулювання соціально-економічного розвитку окремих територій та більш обґрунтованому підході до розрахунку міжбюджетних трансфертів, оскільки існуючий порядок їхнього формування позбавляє потужні регіони стимулу до розвитку.

Варто зазначити й те, що бюджетне планування повинно бути справою органів виконавчої влади, а не роботою парламенту. За законодавчим органом необхідно закріпити тільки контрольні функції, при цьому контроль має здійснювати не лише Верховна Рада України, а й суспільство.

Також формування бюджету є фактично відірваним від широкої суспільної громадськості, хоча реально він повинен бути відкритим, крім випадків, визначених законодавством, оскільки його основна мета полягає, в першу чергу, у виконанні завдань та функцій держави та задоволенні потреб громадян держави. Доцільними є запровадження та проведення публічних громадських обговорень, круглих столів з необхідним та правильним висвітленням діяльності щодо формування бюджету в засобах масової інформації.

Вважаємо, що активну роль у бюджетному процесі повинно відігравати суспільство, зокрема, через представницькі органи. Як відомо, з цією метою, використовуючи інформаційний медіа простір, на інтернет-форумі Міністерства фінансів України [76] було створено спеціальну рубрику, у якій обговорюють проєкт державного бюджету, починаючи з 2012 року. У межах цієї рубрики кожен бажаючий має змогу поставити запитання та отримати на нього відповідь, висловити й обговорити свою і чиюсь точки зору. Варто зазначити, що громадяни не виявили великої активності та зацікавленості взяти участь у такому обговоренні. Причинами цього можуть бути недостатня політична свідомість суспільства та низький рівень соціального комфорту, недовіра до влади та невпевненість, що вона прислухається до народу. Тому велику увагу необхідно приділяти побудові довіри громадян, ефективніше проводити роз'яснювальну та інформаційну роботу серед населення.

Для залучення громадян у процес обговорення проєкту бюджету, виявлення прогалин доцільно публікувати його в місцевій пресі, на веб-сторінках органів місцевої влади тощо. Його громадське обговорення

сприятиме підтримці дій влади з боку громадян, оскільки останні підтримують активніше ті проєкти, у створенні яких вони беруть безпосередню участь і які більш обґрунтовано й повно відображають їхні потреби.

Безумовно, залучення громадськості у процес формування бюджету є досить витратною процедурою, але, зважаючи на середньо та довгострокове планування, має більше позитивних сторін, ніж негативних. Крім того, ця процедура повністю відповідає конституційному принципу участі громадян в управлінні державними справами.

На нашу думку, шляхи вдосконалення процесу формування бюджетів та їх дефіцитів повинні бути направлені на здійснення чіткого контролю за ефективним використанням коштів бюджетів усіх рівнів, не покриття дефіциту бюджету шляхом залучення кредитів Національного банку України, а також за рахунок залучення коштів від розміщення державних цінних паперів, запровадження системи оподаткування, яка базується на зменшенні кількості податків тощо.

Таким чином, удосконалення процедури складання проєкту бюджету для України залишається актуальним завданням, бюджет повинен стати фінансовою конституцією держави. Усі процеси, пов’язані з його формуванням і виконанням, мають бути логічними, чіткими, прозорими й зрозумілими усім. Бюджет не повинен перетворюватися на предмет торгівлі між політиками. У його основі повинні бути аналітичні розрахунки, а не «порожні», нічим не забезпечені цифри. Узгодження дій усіх гілок влади, державних органів та органів місцевого самоврядування є запорукою швидкого й конструктивного діалогу під час розгляду й затвердження бюджету. До процедури складання проєкту бюджету необхідно активно залучати громадськість, інформація про бюджет повинна бути доступною.

Обов’язковим елементом процесу розробки проєкту бюджету повинно стати перспективне бюджетне планування, орієнтоване не лише на

середньостроковий, а й на довгостроковий періоди, що забезпечить ефективне та своєчасне виконання програм соціально-економічного розвитку держави та сприятиме підвищенню довіри з боку населення до владних інституцій.

Загалом проблеми, що виникають на стадіях бюджетного процесу пояснюються недоліками під час його планування. Адже, бюджет приймається щороку, і повинен бути реальним, враховувати зміни в суспільстві, соціально-економічному, політичному розвитку держави тощо. У свою чергу, повноваження учасників бюджетного процесу, зокрема Президента України та міністра фінансів України повинні бути деталізовані та однозначно тлумачитись.

2.2. Правові основи стадії розгляду та затвердження Державного бюджету України

В умовах ринкової економіки та на сучасному етапі розвитку держави роль бюджету значно посилюється. Він залишається основним та важливим інструментом управління економікою, а тому не приділяючи належної уваги його формуванню, допускаючи помилки при розрахунках, держава майже втрачає важливий важель вказаного управління.

Як відомо, бюджетний процес являє собою динамічне та досить багатогранне явище, яке потребує постійного удосконалення та належного вивчення, відповідно до вимог соціального, економічного, демографічного, екологічного та політичного стану держави і певних цілей та задач держави на окремому етапі розвитку громадянського суспільства. Від моменту складання державного бюджету до періоду, доки буде прийнятий та підписаний Закон України «Про державний бюджет на відповідний рік» і розпочнеться його реальне виконання, проходить певна кількість стадій.

Однією з них є третя стадія, а саме розгляд та затвердження державного бюджету, яку умовно можна розділити на два етапи, це – розгляд проєкту закону про державний бюджет та його затвердження.

Досліджуючи сутність третьої стадії бюджетного процесу, варто зазначити, що вона розпочинається поданням Кабінетом Міністрів України проєкту закону про державний бюджет до Верховної Ради України, який представляє міністр фінансів України. Під час представлення цього проєкту доповідає також голова Комітету ВРУ з питань бюджету про відповідність проєкту вимогам Бюджетного кодексу України та іншим нормативним актам. Після того, як проєкт приймається до розгляду, він розглядається народними депутатами в комітетах, фракціях та групах ВРУ. Пізніше проєкт проходить три читання у парламенті. Розпочинається третє читання доповіддю голови Комітету Верховної ради України з питань бюджету, а також продовжується співдоповіддю міністра фінансів України. Після прийняття закону про Державний бюджет він надходить на підпис до Президента України [20], [115].

Як відомо, відповідно до ч. 3 ст. 39 БК України, у разі повернення Президентом України до ВР України закону про Державний бюджет України для повторного розгляду із чітко сформульованими і вмотивованими пропозиціями щодо зміни бюджетних показників, Уряд подає Верховній Раді України зміни до показників, зазначених у статтях такого закону та оновлені додатки до нього, згідно з пропозиціями Президента України у тижневий термін. Прийнятий після повторного розгляду закон з пропозиціями Президента України оформлюється Комітетом з питань бюджету у порядку, визначеному Регламентом ВРУ, і подається на підпис Голові ВРУ, який підписує та невідкладно направляє його Президентові України [19, с. 450].

Отже, процедурі розгляду і затвердження проєкту бюджету Верховною Радою України, яка має багато спільних рис з процедурою розгляду і затвердженням кожного законопроєкту, характерні такі особливості: 1) чітко

визначений суб'єкт бюджетної законодавчої ініціативи – Кабінет Міністрів України; 2) необхідність розробки та затвердження бюджету упродовж бюджетного періоду, тобто одного року; 3) обов'язковість прийняття закону про Державний бюджет упродовж однієї сесії Верховної Ради України. Зокрема, у разі відхилення парламентом проєкту бюджету Кабінет Міністрів України повинен у 7-денний термін подати новий законопроєкт про державний бюджет; 4) проєкт закону про державний бюджет розглядається з урахуванням положень Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» та Бюджетного кодексу України; 5) змога подавати пропозиції до проєкту бюджету народними комітетами Верховної Ради України та депутатами після ухвалення ВР України рішення щодо прийняття до розгляду проєкту закону про державний бюджет на наступний рік [4, с. 317].

Варто зазначити, що останнім часом розвиток економіки в державі стає нестабільним та непрогнозованим. У свою чергу, з бюджетом в умовах сьогодення пов'язані всі державні органи, підприємства, організації, установи. Вони так чи інакше беруть участь у його створенні, тому як для узгодженої роботи всієї структури органів державної влади щодо виконання та формування бюджету, так і для повністю правильного вирішення важливих питань, які при цьому виникають, необхідний визначений порядок, який чітко продуманий і розроблений з урахування усіх складових.

Зокрема, більшої регламентації та аналізу потребує порядок розгляду і затвердження Державного бюджету України. Необхідна більш деталізована правова регламентація сукупності прав, обов'язків та відповідальності учасників бюджетного процесу.

Проблемою, що завжди існувала в бюджетному процесі є хронічна несвоєчасність дій органів державної влади, недотримання встановлених термінів розгляду та затвердження державного бюджету, тобто систематичне порушення бюджетної дисципліни. Порушення нормативних термінів прийняття Закону України «Про Державний бюджет України» [98]

призводить до наступних проблем, зокрема до того, що стає неможливо до початку нового бюджетного періоду вчасно прийняти і місцеві бюджети. Звертаючи увагу на те, що бюджети затверджуються в ієрархічному порядку, а саме від вищого рівня до нижчого, що відбувається протягом січня-березня поточного бюджетного року. Порушення вказаних термінів призводить до недотримання фінансової дисципліни і порушує збалансованість бюджетної системи взагалі. Приєднуємося до думки, що необхідно посилити відповідальність за бюджетні правопорушення та відповідних посадових осіб, відповідальних за вчасне прийняття та затвердження державного бюджету на поточний рік [152, с. 199−202].

Варто зазначити, що недоліки у плануванні державного бюджету призводять до його низької якості. Не враховуючи стратегії розвитку держави, бюджет щорічно є абсолютно новим документом, який був складений за умов дійсної, поточної реальності. В результаті, соціально-економічна та бюджетна стратегії розвитку держави рухаються паралельними напрямами, замість необхідного поєднання. Залежно від фази економічного циклу, держава фактично не має шансів для проведення антициклічної політики, а саме балансування профіцитними і дефіцитними бюджетами.

Як відомо, надзвичайна проблематичність прийняття державного бюджету здійснюється під впливом інституційних кон'юнктурних чинників, серед яких: політична нестабільність, відсутність політичного консенсусу між впливовими партіями, відстоювання приватних інтересів представниками державної влади тощо.

Парламент України протягом останніх років часто не дотримується процесуальних вимог з приводу прийняття і затвердження Закону України «Про Державний бюджет України», що, у свою чергу, створює певні труднощі для реалізації бюджетної політики Кабінетом Міністрів України і ефективного функціонування всієї бюджетної системи нашої держави.

Підсумковий вплив на бюджетний процес здійснюють різні політичні сили, які лобіюють власні інтереси. Через це кожен рік продовжується боротьба за кожен із запланованих показників.

У зарубіжних країнах існує простий спосіб вирішення цієї проблеми. Значна кількість статей бюджету планується на декілька років з відповідним коригуванням щороку залежно від зміни стратегічних пріоритетів розвитку країни. При цьому, відхилення не повинно перевищувати 5 % від запланованого показника з урахуванням рівня інфляції. Таким чином, політичне середовище може впливати тільки на 5 % усього обсягу державних фінансів, які значним чином спощують час та саму процедуру прийняття бюджту [37].

Аналізуючи щороку прийняття та затвердження державного бюджету, можна зробити висновок, що проблеми постійно виникають одні і ті ж, зокрема: недостатня прозорість бюджетного процесу; відсутність стратегічної складової під час прийняття бюджету; недосконале планування бюджету на відповідний поточний рік; низька якість бюджету та найчастіше несвоєчасне прийняття, оскільки щороку бюджет затверджується на один календарний рік, в той час, як розвиток держави і її певних складових у стратегічному напрямі розвитку держави потребує довгострокових фінансових планів.

Разом з тим Законом України № 8044 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (про правову основу для впровадження середньострокового бюджетного планування)» [94] зроблено перші кроки до впровадження середньострокового планування, зокрема на зміну Основних напрямів бюджетної політики [121] запроваджується середньострокова Бюджетна декларація – документ доволі стратегічного планування, який визначатиме бюджетну політику на наступні три роки, а на місцевому рівні важелем середньострокового фінансового планування стануть трирічні місцеві фінансові плани.

В умовах сьогодення Бюджетний кодекс України має частково декларативний характер у частині розгляду та затвердження бюджету. Необхідно виділити такі причини цього явища:

– стан постійних реформ та змін у бюджетне законодавство надає змогу послабити дисципліну під час прийняття бюджету;

– досвід створення Бюджетного кодексу України невідворотно спричинив протиріччя у законі, критика Бюджетного кодексу України з боку фахівців передбачає обов'язкове внесення до нього змін у майбутньому, що значно знижує авторитет документа;

– плутанина у бюджетній сфері зберігається і можна зазначити культивується через такий стан економіки, який не дає змоги існувати бюджетним відносинам виключно на легітимних засадах.

Особливо впливають на організацію бюджетного процесу політичні події: формування парламентської більшості, зміна уряду, передвиборна кампанія та вибори.

Отже, для забезпечення оптимального проходження другої стадії бюджетного процесу необхідно:

− проведення роботи Верховної Ради України за чітким графіком, не стискаючи у часі жодного етапу розгляду державного бюджету;

− виключення ситуації неузгодженості реального становища в країні і змісту прийнятого закону;

− забезпечення перевірки і контролю змісту проєкту закону та поправок до нього в процесі розгляду парламентом.

Взагалі Закон України «Про Державний бюджет України» на відповідний рік є підсумковим результатом великої прогнозної роботи, визначає фінансову базу реалізації функцій держави. Оскільки ситуація із систематичним невиконанням вимог Бюджетного кодексу України на стадії розгляду та затвердження закону не може продовжуватися, для вирішення

цієї проблеми можна застосувати два шляхи. Перший – посилити дисципліну, встановивши відповідальність парламенту за невиконання регламенту бюджетного процесу. Однак перший крок не принесе вагомих результатів без запровадження другого – створення дієвої методики розрахунку бюджетних показників, контролю їхньої ефективності та доцільності парламентом на етапі прогнозування та складання бюджету. У свою чергу, Кабінету Міністрів України необхідно враховувати вимоги парламенту до Бюджетної декларації вчасно, виконуючи їх ще на стадії складання проєкту бюджету – для запобігання непотрібним дебатам у сесійній залі.

Ефективність реалізації відповідальності парламенту за невчасне затвердження бюджету видається малоймовірним і підтвердженням цього є світовий досвід, оскільки парламент – це державний орган, який найбільш «захищений від впливу» законодавства. Тому пропонуємо доповнити ст. 159 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», а саме граничний строк затвердження бюджету до 1 грудня, у разі невиконання якого парламент вважається непрофесійним і підлягає розпуску. А тому вважаємо за доцільне закріпити норму у Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» та викласти ч. 6 ст. 159 зазначеного закону у такій редакції: «Закон України «Про Державний бюджет України» приймається Верховною Радою України до 1 грудня року, що передує плановому. У разі неприйняття Верховною Радою України Закону України «Про Державний бюджет України» на наступний рік повноваження депутатів припиняються автоматично, а чинний Закон України «Про Державний бюджет України» продовжує дію до прийняття нового».

Важливою характеристикою будь-якого процесу є його здатність до вдосконалення. У наш швидкоплинний час, що характеризується постійною мінливістю як мікро, так і макросередовища, досить важливо володіти відповідними прийомами, механізмами, методами, які більшою мірою відповідали б новим умовам протікання соціально-економічного життя нашої

держави. Саме наявність таких прийомів та механізмів і надає можливість оперативно, а головне – ефективно реагувати і вирішувати проблемні питання, які виникають через невідповідність старих методів та філософії управління з новими умовами, у яких живе країна. Ця проблематика актуальна не лише на стадії прийняття державного бюджету, але і стосовно процесу виконання державного бюджету.

На нашу думку, на стадії розгляду державного бюджету та його затвердженні необхідно детально опрацювати кожну статтю проєкту закону, щоб досягти позитивних результатів під час виконання бюджету та забезпечити надходження реальних доходів і, як результат, поліпшення добробуту українських громадян. Загалом процес переходу від пізнання явищ бюджетної дійсності до розробки закону про державний бюджет є складним, багатоступеневим і досить об’ємним правотворчим процесом.

Вивчаючи цю проблему, необхідно погодитись, що вектор діяльності держави, пов’язаний з легальним нормативним закріпленням шляхом формування приписів, а також їх доповненням, зміною та скасуванням визначається як правотворчість.

Таким чином, зміст стадії розгляду та затвердження державного бюджету полягає в офіційному закріпленні державної волі у законі про державний бюджет. Метою цієї стадії бюджетного процесу й одночасно бюджетної правотворчості є прийняття закону про державний бюджет, який, з одного боку, є результатом бюджетної нормотворчості, а з іншого – об’єктом нормотворчих бюджетних правовідносин. На цій стадії здійснюється перетворення проєкту закону про бюджет на закон про державний бюджет на відповідний рік, що є запорукою успішного функціонування держави. Тобто призначення бюджетної правотворчості полягає в щорічному прийнятті закону про державний бюджет, який є актом тимчасовим, оскільки діє упродовж бюджетного періоду та нестабільним, адже упродовж бюджетного періоду залежно від показників економічного і

соціального розвитку, надходжень до бюджету та зміни структури видатків до нього вносяться зміни. Проте Міністерство фінансів України, Кабінет Міністрів України та Верховна Рада України повинні повномасштабно охопити очікувані доходи та видатки в законі, врахувати досвід минулорічних законів та стратегічні цілі розвитку держави у відповідному році.

Варто зазначити, що аналіз прийняття та розгляду бюджету в Україні впродовж останніх років доводить наступне:

– є доволі великі відмінності між значеннями показників бюджету, які приймаються Верховною Радою України та тими, що обґрунтовуються Кабінетом Міністрів України у проєкті;

– макроекономічні показники (рівень інфляції, валовий внутрішній продукт, валютний курс тощо), які є підґрунтям бюджетних розрахунків показують доволі значний великий розрив між фактичними даними та прогнозними значеннями;

– доволі велика частина показників державного бюджету приймається під певні нормативи, про які зазначають міжнародні фінансові організації, які для стабілізації економічної ситуації надають Україні реабілітаційні позики.

Саме тому, концентрація уваги на внутрішніх проблемах бюджетотворчого процесу (досягає апогею під час розгляду чергового проєкту державного бюджету у Верховній Раді України) не повинна відволікати посадових осіб уряду від дійсно важливих проблем фінансової політики та економічної стратегії України. Результатом успіху реформування повинен бути не мінімальний рівень інфляції чи дефіциту бюджету, а ті важливі перспективи, які економіка надає для підвищення виробництва, оскільки саме бюджет, як інструмент економічної та соціальної політики впливає на її умови та цілком залежить від них.

Як відомо, провідною проблемою реалізації та організації бюджетного процесу в державі є функція відповідальності та контролю.

Необхідно зауважити, що на всіх стадіях бюджетного процесу відбувається контроль за дотриманням бюджетного законодавства, а також аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами згідно з нормами чинного законодавства.

Під бюджетним контролем необхідно розуміти впорядковану, комплексну та цілеспрямовану діяльність, яка містить комплекс економічних і правових заходів певних контролюючих суб'єктів, які, під час укладання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів та внесення змін, звітування про виконання бюджетів, які становлять бюджетну систему України, направлені на забезпечення законності та ефективності дій учасників бюджетного процесу [29, с. 14].

Норми бюджетного контролю закріплені у статті 26 Бюджетного кодексу України. Контроль забезпечує: оцінювання управління грошовими коштами, що виділені бюджетом, включаючи державний фінансовий аудит; коректність бухгалтерського обліку, а також достовірність фінансової звітності щодо бюджету; ефективність економії коштів бюджету, цільових витрат, діяльності розпорядників бюджетних коштів, доцільність та ґрунтовність управлінських рішень; аналіз та оцінку фінансово-господарської діяльності розпорядників; недопущення порушень законодавства, реалізація інтересів держави при управлінні об'єктами державної власності; правильність планування цільових надходжень та бюджетних витрат [20].

З наведеної норми можна зробити висновок про спрямованість бюджетного контролю на перевірку економічних показників та виконання управлінських рішень у бюджетній діяльності, що разом із заходами щодо запобігання правопорушень у бюджетній сфері вимагають неухильного встановлення сутності складових елементів бюджетного законодавства.

Відповідальність за порушення бюджетного законодавства, передбачена БК України, але певні норми відображені за змістом в інших законодавчих актах: Кодексі України про адміністративні правопорушення,

Кримінальному кодексі України, ЦК України, Кодексі законів про працю України та законодавстві про державну службу, тобто мають бланкетний характер.

Підставами для виникнення відповідальності є бюджетні правопорушення, які можна класифікувати наступним чином: що стосуються платіжної та правової дисципліни; дохідної та видаткової частин бюджетів. Правопорушення у бюджетній сфері також класифікують залежно від стадії бюджетного процесу, а також від визначенсоті їх у певних нормативно-правових актах. В цілому, відповідальність у випадках порушень бюджетного законодавства закріплена у статті 121 Бюджетного кодексу України, а саме посадові особи, за вини яких були допущені порушення, несуть адміністративну, цивільну, кримінальну та дисциплінарну відповідальність, норми та міри якої вказано у законодавстві України. Будь-які порушення даного законодавства, які були вчинені розпорядником та одержувачем коштів, стають ґрунтовними підставами для відкриття провадження та подальшого притягнення до відповідальності згідно з законами України [20].

Здійснивши аналіз розділу V Бюджетного кодексу України, можна стверджувати, що суб’єктами відповідальності за бюджетні правопорушення можуть бути: 1) посадові особи, які є представниками установи − одержувача бюджетних коштів; 2) учасники бюджетного процесу, які є як головними розпорядниками бюджетних коштів, так і мають контрольні повноваження щодо використання бюджетних коштів; 3) одержувачі бюджетних коштів; 4) посадові особи, які є представниками державних установ.

Разом з тим відповідальність за порушення бюджетного законодавства виникає у суб'єктів, які наділені бюджетними повноваження та є учасниками бюджетного процесу, зокрема: Президент України, Верховна Рада України, комітет Верховної Ради України з питань бюджету, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, Рахункова палата України, Державна

аудиторська служба України, Державна казначейська служба України, органи місцевого самоврядування.

Необхідно зауважити, що реалізація бюджетної реформи передбачає координацію дій виконавчої та законодавчої гілок влади в питаннях складання, розгляду, затвердження, виконання бюджету, а також звітування про його виконання в Україні та реалізації комплексу заходів, які включають в себе утворення особливих управлінсько-організаційних інституцій, основною метою діяльності яких є організаційно-кадрове та нормативно-правове забезпечення реформ.

Поряд з цим, необхідно забезпечити прозорість та відповідальність діяльності органів державної влади, оскільки в країні, де відсутня відповідальна влада, яка не змінюватиме стратегічні напрями соціально-економічного розвитку проведення структурних та організаційних змін є неможливим.

З метою посилення контролю громадськості, забезпечення обізнаності та доступності прийнятого закону про державний бюджет Кабінет Міністрів України схвалив розпорядження від 11.02.2016 № 92-р «Про схвалення Концепції створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет»» [120] де зазначено, що Міністерству фінансів України необхідно розробити та затвердити план заходів щодо реалізації Концепції. Необхідно зазначити, що план заходів досі не розроблений, а тому система заповнена фрагментарно, що не дозволяє використовувати її можливості, зокрема порівнювати бюджети. Станом на червень 2019 р. вона працює у тестовому режимі. А тому з метою виконання принципів прозорості та публічності бюджетного процесу вбачаємо за доцільне доповнити статтю 28, зокрема, частиною 7 та викласти її у такій редакції: «Міністерство фінансів України забезпечує наповнення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет».

З метою проведення першочергових реформ у державі та звертаючи увагу на сучасну соціально-економічну ситуацію і процес, спрямований на консолідацію всіх гілок влади, вважаємо, що доцільним є утворення системи інституцій, здатної не лише забезпечити узгодження політичних позицій щодо бюджетної реформи, а й також здійснювати функції поточного контролю, моніторингу, інформаційно-методологічного забезпечення всього комплексу заходів, які спрямовані на модернізацію сучасної системи бюджетного процесу в Україні.

Отже, щоб уникнути проблем у бюджетному процесі, необхідно доповнити Бюджетний кодекс України нормами, які не мають декларативний характер, а будуть повністю регулювати бюджетний процес, що передбачали б контроль, детально регламентований для кожної стадії, та відповідальність учасників бюджетного процесу за невиконання чи несвоєчасне виконання процедур формування і погодження.

2.3. Стадія виконання бюджету

Як відомо, бюджетна політика держави є однією з основних складових її діяльності. Це дієвий засіб та інструмент, за допомогою якого держава може активно втручатися в економіку й особливо сильно впливати на стан у тих галузях, які існують за рахунок бюджетних коштів. Бюджет будь-якої держави складається з дохідної та видаткової частин.

Дохідну частину переважно формують доходи від податків та зовнішньоекономічної діяльності. Видаткова частина забезпечує фінансування різних галузей господарства і бюджетних установ, таких як органи державної влади на соціальні потреби, виплата зарплат і пенсій, утримання армії, охорона здоров’я, освіта тощо.

Державний бюджет України становить матеріальну основу реалізації державою своїх функцій, адже саме він як основний фінансовий план віддзеркалює суспільно-економічне становище країни. Відтак питання ефективної мобілізації, розподілу та використання коштів Державного бюджету як основного централізованого фонду коштів набуває все більшого значення.

Вагома роль під час створення сприятливого фінансового клімату та забезпечення макроекономічної рівноваги в країні належить саме бюджету, який є не лише незамінною частиною здорових ринкових відносин в країні, але й виконує роль надважливого інструменту реалізації державної політики України. Саме тому одним з найбільш суттєвих та термінових питань, що потребують невідкладного розгляду залишається реальне вдосконалення бюджетного процесу. Слід зазначити, що коректне складання, швидке прийняття та беззаперечне виконання річного державного бюджету є найважливішим показником реального соціального та економічного розвитку будь-якої країни світу.

Загальновідомим є той факт, що казначейська система виконання бюджету має особливе значення – саме за базою звітів органів Державної казначейської служби України робляться висновки щодо реальних досягнень оголошеного владою соціального та економічного прогресу, формується аналіз вже наявних показників, розробляються новітні форми та методи майбутнього вдосконалення вже здобутих результатів.

Надважливим та актуальним є постійне вдосконалення векторів розвитку казначейської системи виконання бюджету, а також пошук нових напрямків до виконання. Це – крок, який вкрай необхідний для структурної перебудови вже побудованих в Україні форм відносин між двома або декількома суб’єктами діяльності та раціонального використання фінансових ресурсів у інтересах населення країни. Крім того, актуальність дослідження обумовлюється тим, що чітке закріплення в законодавстві прав та обов’язків

суб'єктів виконання Державного бюджету України, механізмів їхньої реалізації, ефективне застосування засобів формування та використання коштів Державного бюджету України є однією з необхідних передумов ефективного функціонування фінансової системи та розвитку економіки Української держави.

В Україні було прийнято ряд важливих нормативно-правових актів, що становили основу для переходу від банківської до казначейської системи виконання Державного бюджету України. У цей час у науковців з'являється інтерес до дослідження відносин бюджетного процесу та виконання Державного бюджету України як його складової частини.

Упродовж останніх років у процесі розвитку ринкових відносин в Україні досить актуальною стає проблема вдосконалення бюджетного процесу у державі, адже саме ефективне використання бюджетних коштів держави свідчить про рівень її економічного та соціального розвитку.

Дослідженню проблеми виконання Державного бюджету України присвячені наукові праці відомих вчених, таких як: С. О. Булгакова, О. Д. Василик, С. Я. Кондратюк, Р. Т. Макуцький, К. В. Павлюк, П. Г. Петрашко, В. І. Стоян, О. О. Чечуліна, С. І. Юрій та інших.

Поряд з великою кількістю наукових досліджень у сфері особливостей казначейського обслуговування бюджетів за доходами недослідженими залишаються питання підвищення ефективності процесу виконання безпосередньо державного бюджету, що є особливо актуальним в умовах проведення ряду реформ.

В умовах сьогодення на збільшення доходів державного бюджету може бути сповільнене через декілька факторів: існування «тіньових» можливостей підприємницької діяльності та отримання пільг на сплату податків, які є незаконними; суттєві відхилення у потребах надходжень податків та реальних можливостей і сум їх отримання; недосконалі правові норми, які регламентують державний контроль при управлінні ресурсами.

Вищезазначені фактори є каталізаторами до прийняття вкрай неефективних рішень щодо Державного бюджету України на всіх його стадіях, включаючи безпосереднє виконання.

Як відомо, виконання бюджету – четверта стадія бюджетного процесу, це реалізація основного фінансового плану України. Виконання бюджету – стадія бюджетного процесу, яка триває упродовж бюджетного року, починається із вступом у дію бюджетного закону.

Основною вимогою до виконання бюджету є дотримання нормативно затвердженого плану формування та використання бюджетних коштів. З часу проголошення незалежності Україні довелося розробляти нове бюджетне законодавство і створювати власну бюджетну систему. Таке складне завдання, звичайно, вимагає кропіткої роботи, тому метою цього дослідження є не критика виконання бюджету в Україні, а висловлення міркувань стосовно його вдосконалення.

Виконання складеного державного бюджету означає комплексне здійснення всіх заходів, направлених на забезпечення виконання планів доходів та видатків. Зазначимо, що виконання плану доходів – це повне надходження передбачених сум коштів від кожного з прописаних у законі джерел. Успіх бюджету за видатками – це стовідсоткове фінансування всіх без виключення установ та заходів при умовах економного та ефективного використання ресурсів бюджету.

Навіть пересічному громадянину відомо, що зібрані з платників податків гроші не завжди потрапляють за призначенням – до державної казни, а якщо й потрапляють, то подекуди невідомо, як потім використовуються. Державна скарбниця, яка за своїм призначенням має слугувати людям і завдяки їй повинні вирішуватись економічні і соціальні питання, нічого не варта без порядку в обігу її коштів. Розпорошення і фінасування заходів з використанням комерційних банків призводять до того, що мільйони гривень, призначених для соціальних виплат, а саме: зарплат,

пенсій, своєчасно не надходять до своїх адресатів. Перелічені вище питання необхідно комплексно вирішувати, а це можливо здійснити тільки завдяки налагодженому механізму роботи державних органів, зокрема Державної казначейської служби України. Державна казначейська служба України повинна ефективно управляти фінансовими ресурсами держави [109], [110], що забезпечить оперативність і прозорість виконання основного фінансового закону держави – Закону України «Про Державний бюджет України».

Державна казначейська служба України, яка з перших днів становлення вирішила навести порядок у державних фінансах, і сьогодні ставить собі за мету досягти чіткого та налагодженого контролю за коштами.

Державна казначейська служба України пройшла надважкий, але ефективний шлях розвитку від днів її утворення до сьогодення. Найголовніші здобутки цього шляху – повне виконання державного бюджету по частині видатків, у тому числі реалізація повних платежів суб'єктам господарської діяльності, що сумлінно виконали умови надання послуг розпорядникам бюджетних коштів, реального контролю фінансових взаємовідносин державного бюджету та позабюджетних фондів, коректного бухгалтерського обліку тощо.

Як відомо, під час бюджетного процесу у ньому бере участь чимало учасників прямо чи опосередковано, залежно від своїх бюджетних прав та обов'язків, а також залежно від своїх інтересів [47, с. 140].

Необхідно зазначити, що виконання Державного бюджету України забезпечує Кабінет Міністрів України, а місцевих бюджетів − виконавчі Комітети місцевих рад народних депутатів. У свою чергу, Міністерство фінансів України здійснює загальну організацію та управління виконанням Державного бюджету України, координує діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету. Державний бюджет України виконується за розписом, який затверджується Міністерством фінансів України, відповідно до бюджетних призначень, у місячний термін після

набрання чинності Закону України «Про Державний бюджет України». Примірник затвердженого бюджетного розпису передається до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету з подальшим інформуванням про внесення до нього змін.

Відповідно до Бюджетного кодексу України в Україні існує казначейська система виконання державного бюджету [20], а тому особливу роль у бюджетному процесі відіграє Державна казначейська служба України [106], оскільки на базі звітності органів Державної казначейської служби України можна зробити висновок про досягнення чи недосягнення Україною економічного і соціального прогресу, розробити нові форми та методи для отримання кращих результатів у майбутньому.

Для досягнення ефективного функціонування казначейської системи, на думку В. Я. Дубик та Н. І. Омелян [42], необхідне застосування критеріїв оцінки забезпечення максимально повного і своєчасного задоволення потреб держави та операторів бюджетних ресурсів за допомогою раціоналізації організаційної, методологічної, технічної складової процесу управління бюджетними потоками у ході касового обслуговування виконання бюджету. Очевидно, щоб максимально раціоналізувати на практиці процедуру виконання державного бюджету будуть потрібні значні спільні зусилля фахівців не тільки Державної казначейської служби України, а й більшості департаментів Міністерства фінансів України, а також головних розпорядників бюджетних коштів.

Оскільки через державний бюджет органи державної виконавчої влади здійснюють реалізацію державної внутрішньої і зовнішньої політики, державне регулювання і стимулювання економіки, фінансування соціальної політики із врахуванням довгострокових інтересів країни. Збільшення ж асигнувань з державного бюджету сприяє зростанню сукупного попиту в економіці.

За результатом вищевикладеного, ефективне формування дохідної частини Державного бюджету України є досить важливим, оскільки саме бюджет характеризує рівень економічного розвитку країни, і завдяки правильному здійсненню бюджетного процесу забезпечується економічна і соціальна стабільність та належний життєвий рівень населення.

У сучасних умовах господарювання нагальні проблеми у формуванні дохідної частини бюджету продовжують залишатися непоміченими, живлячи тіньову економіку з її негативними наслідками та створюючи підґрунтя для корупції [136, с. 55].

До основних проблем на етапі виконання бюджету належать такі: значна дефіцитність бюджетів та їхнє фінансування, суттєвий рівень державного боргу і складність його обслуговування, невизначеність програмно-цільового методу формування бюджету. Одна з суттєвих причин дефіцитності бюджету – це не забезпечення виконання планових показників, які не завжди відповідають економічним тенденціям, а видатки значно перевищують можливості акумулювання коштів. Тому виникає постійна причина пошуку додаткових джерел фінансування.

Потребує перегляду структура видатків та корегування її відповідно до напрямів стратегічного розвитку держави. Напрямами врегулювання цих питань є оптимізація видатків на державне управління та вдосконалення планування і виконання бюджетних програм з урахуванням, насамперед, досвіду країн ЄС.

Також існує ряд проблем з контролем за рухом грошових коштів, а саме: неефективне використання коштів бюджету; відсутність ефективного контролю за реалізацією бюджетних програм. Постає питання і з визначенням ефективності витрачених бюджетних коштів. Це вимагає вирішення питань з посиленням контролю за цільовим використанням бюджетних коштів, а також відповідальності за виявлені порушення.

Таким чином, проведене дослідження дозволило визначити коло досі ще не вирішених проблем в організації і реалізації бюджетного процесу в Україні. Незважаючи на початок реформування, проблеми присутні на кожній стадії бюджетного процесу. Кінцевим критерієм успіху просування шляхом реформ мають бути ті можливості, які економіка надає для зростання виробництва.

Саме тому одним із першочергових завдань є створення системи виконання державного бюджету, яка надавала б змогу забезпечувати контроль за відповідністю державних доходів прийнятому закону про бюджет на поточний бюджетний рік, а також рівномірний розподіл надходжень і витрат у часі, підтримання їхньої пропорційності упродовж бюджетного року.

У свою чергу, практичну дієвість бюджетної системи України забезпечує касове виконання Державного бюджету України за доходами, яке починається з того, що в установах уповноважених банків для зарахування податків і зборів (обов'язкових платежів) до державного бюджету на ім'я органів Державної казначейської служби України відкриваються дохідні бюджетні рахунки. Для того щоб грошові кошти надходили до Державного бюджету України правильно, згідно з бюджетною класифікацією, фінансові органи, органи Державної казначейської служби України та Державної фіскальної служби України за місяць до початку бюджетного року подають відповідним установам комерційних банків списки платників податків за кожним районом з визначенням виду платежу, розподілу бюджетної класифікації доходів, символів звітності банку та номерів рахунків, на які потрібно зараховувати грошові кошти. Кошти, які надійшли на балансовий рахунок установи комерційних уповноважених банків щоденно, не пізніше 10-ти годин, перераховують на транзитні дохідні рахунки, що відкриті в регіональних управліннях Національного банку України. У свою чергу,

кошти, які упродовж дня надійшли на балансовий рахунок, розподіляються відділеннями (управліннями) Державної казначейської служби України.

Органи Державної казначейської служби України, відповідно до своїх функцій, здійснюють розподіл загальнодержавних податків, зборів та інших платежів між державним бюджетом та бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст Київ та Севастополь [108].

Як відомо, однією з перспективних характеристик будь-якого процесу є його здатність до постійного вдосконалення та покращення. У період швидких змін, перетворень та мінливостей як мікро-, так і макросередовища досить важливо володіти відповідними прийомами, механізмами, методами, які здебільшого відповідали б новим умовам соціально-економічного життя держави. Саме за наявності таких прийомів та механізмів і можна оперативно реагувати та вирішувати проблемні питання.

В умовах сьогодення зазначений процес організований таким чином, що найактивнішу участь у ньому, як і раніше, беруть комерційні банківські установи. Тобто цей процес реалізується переважно банківською системою з тією лише різницею, що раніше дохідні бюджетні рахунки в установах банків були відкриті на ім’я Міністерства фінансів України, а не Державної казначейської служби України. Звичайно, казначейська система виконання державного бюджету, зокрема за доходами, не передбачає відмову від послуг банківського сектору, а в умовах розвиненості грошово-кредитних відносин це було б і неможливо. Проте ситуація, коли органи державного казначейства здійснюють тільки наступний контроль за уповноваженими комерційними банками щодо своєчасності та повноти зарахування ними платежів на користь державного бюджету, також не є прийнятною. Приєднуємося до думки А. Стовбчастого [140, с. 56−57], що казну врятує лише сильне казначейство, і сильним воно буде тільки тоді, коли в його руках будуть реальні важелі управління державними фінансовими потоками.

На жаль, навіть попри суворі вимоги до уповноважених комерційних банків, ті все одно порушують бюджетну дисципліну з метою отримання комерційної вигоди від проведення операцій з бюджетними коштами під час виконання державного бюджету, а саме:

– допускають багаточисельні затримки у процесі виконання доручень платників податків на перерахування коштів у державний бюджет;

– несвоєчасно доводять кошти державного бюджету до бюджетних організацій, які є їх споживачами.

З вищенаведеного можна зробити висновок, що маневрування повноваженнями та функціями ні до чого не призводить, тобто ситуація вимагає кардинальної зміни, і такою, на нашу думку, може бути заміна у складі суб'єктів, які беруть участь у процесі виконання державного бюджету.

На вирішення цієї проблеми А. Стовбчастий [140, с. 57] пропонує один із варіантів, а саме передати функції обслуговування операцій з виконання бюджетів, які виконуються уповноваженими комерційними банками, до державного банку, який би мав конкретну спеціалізацію і був би підзвітний Національному банку України (у питаннях грошової політики) та Державній казначейській службі України і Міністерству фінансів України (у питаннях касового виконання державного бюджету). Таким банком міг би бути Державний спеціалізований Ощадний банк України, який би функціонував на базі існуючого державного Ощадного банку з його розгалуженою мережею філій на території всієї країни.

Проте проблеми ці непоодинокі, зокрема, значним недоліком, який притаманний нинішній системі виконання бюджету в Україні, є обмеження прав органів місцевого самоврядування у доступі до коштів місцевого бюджету. Бар'єром до розпорядження коштами є Державна казначейська служба України, яка є посередником між місцевою адміністрацією та Міністерством фінансів України у цій ситуації (ще однією стороною є

місцевий фінансовий орган, який зазвичай проводить єдину політику з місцевою адміністрацією, одночасно виконуючи вимоги центрального апарату Міністерства фінансів України).

Система виконання бюджету в Україні вимагає подальшого удосконалення у напрямі подолання невизначеності меж бюджетних повноважень у процесі виконання бюджету. У реалізації програмно-цільового методу складання та виконання бюджету в Україні роль Кабінету Міністрів України має полягати в координації побудови системи бюджетних програм, прийнятті рішень за результатами їхньої перевірки, затвердженні паспортів бюджетних програм.

Реалізацію єдиних засад бюджетного менеджменту в Україні можна забезпечити через регулярні (не рідше щомісяця) колегіальні засідання керівників підрозділів та представників виконавчої влади, на яких обговорюватимуть тактичні кроки бюджетного процесу. Такі засідання відбуваються, але їхня процедура, регламентована законодавством, недостатня для реалізації контролю за прийнятими рішеннями. Бюджетний процес в Україні, як і в інших країнах світу, непрозорий у частині прийняття оперативних управлінських рішень під час виконання бюджету.

Крім того, для успішного виконання затвердженого бюджету важливе значення має моніторинг використання централізованих фінансових ресурсів.

Основою організації належного обліку виконання бюджету і її складовою є планування розрахунків з використання бюджетних коштів. Це надасть можливість враховувати всі зміни, що відбуваються в економічній і фінансовій сферах, а також усі джерела надходження до бюджету держави; відображати операції щодо виконання видаткової частини з урахуванням діючих методів, прийомів і, крім того, щодо взаємодії державного бюджету з іншими ланками бюджетної системи в процесі його виконання [128, с. 39].

Вважаємо, що одним з першочергових завдань є створення системи виконання державного бюджету, яка надавала б змогу забезпечувати

контроль за відповідністю державних доходів прийнятому закону про бюджет на поточний бюджетний рік, а також рівномірний розподіл надходжень і витрат у періоді, підтримання їхньої пропорційності упродовж бюджетного року. Для побудови такої системи, в першу чергу, необхідно вжити заходи, спрямовані на вирішення актуальних проблем в аспекті казначейського обслуговування дохідної частини державного бюджету.

З метою забезпечення своєчасності і повноти фінансування, здійснення контролю за використанням бюджетних коштів фінансові органи і відділення Державної казначейської служби України на місцях повинні тісно співпрацювати між собою, а також організовувати свою діяльність у взаємодії з органами виконавчої влади. Виконання державного бюджету за доходами передбачає співробітництво безпосередньо казначейських і фіскальних органів, що регламентується Порядком Про затвердження взаємодії органів Державної казначейської служби України та органів Державної фіскальної служби України в процесі виконання державного та місцевих бюджетів за доходами й іншими надходженнями, затвердженим наказом Міністерства фінансів України від 18.07.2016 № 621 [108].

Приєднуємося до думки, що для отримання ефективного результату доцільним є розширення взаємної роботи казначейських і фіскальних органів, зокрема в напрямі створення єдиної інформаційної системи казначейства і фіскальних органів з метою оптимізації діяльності, забезпечення високого рівня контролю, значної економії витрат часу і коштів [129].

Разом з тим на нинішньому етапі становлення економічної системи держави назріла потреба у пошуку нових та удосконалення існуючих напрямів розвитку казначейської системи виконання Державного бюджету України.

Необхідно зазначити, що, відповідно до Бюджетного кодексу України, до порушень законодавства про бюджетну систему України належать:

– перевищення обсягів видатків або привласнення матеріальних цінностей у власних цілях;

– нехтування умовами пропорційного скорочення видатків по незахищеним статтям бюджету;

– відсутність виконання умов пропорційного фінансування бюджетів всіх рівнів;

– видання розпорядчих чи нормативних актів, мета яких полягає у зміненні доходів та видатків, всупереч компетенції;

– недотримання норм та термінів бюджетного процесу;

– будь-які інші порушення діючих процедур і правил, які встановлені діючим законодавством;

– бездіяльність та відсутність термінових заходів щодо підлеглих або підпорядкованих органів, які вчинили вищевказані порушення [20].

Ще однією з проблем належного виконання державного бюджету є відсутність уніфікованої та спрощеної звітності, що сприяє невідповідності даних звітності органів Державної казначейської служби України та головних розпорядників бюджетних коштів, що зумовлено недостатньою роботою з фахівцями щодо дотримання чинних нормативно-правових актів; відсутністю проведення необхідних економічних навчань щодо вивчення інструктивних та нормативних актів; недостатньою відповідальністю фахівців за порушення нормативних документів та доручень вищестоящих органів Державної казначейської служби України.

Таким чином, у процесі складання консолідованої звітності про виконання державного бюджету стають явними помилки і порушення чинного законодавства з виконання бюджетів, допущені як працівниками органів Державної казначейської служби України, так і розпорядниками бюджетних коштів.

Необхідно зазначити, що вагоме місце посідає питання оптимізації системи бухгалтерського обліку. Наявність різних структур, процедур

документообігу, двох планів рахунків: з виконання бюджетів та кошторисів доходів і видатків, використання різного програмного забезпечення – все це підлягає реформуванню шляхом переходу на єдині методологічні засади бухгалтерського обліку і звітності, переведення бухгалтерського обліку у державному секторі на вимоги міжнародних стандартів, а також створення уніфікованого організаційного та інформаційного забезпечення.

Ефективним напрямом удосконалення системи бухгалтерського обліку є її модернізація через впровадження єдиного програмного забезпечення.

Отже, функціонування єдиної автоматизованої форми ведення бухгалтерського обліку виконання бюджетів у режимі реального часу дозволить:

а) щоденно отримувати реальну інформацію про грошові ресурси − це надасть змогу оптимально їх використовувати на принципах наочності та об’єктивності;

б) ефективно управляти наявними ресурсами;

в) забезпечувати прозорість і контроль за цільовим спрямуванням бюджетних коштів;

г) своєчасно здійснювати перерахування належних коштів усім рівням бюджетів для подальшого їх спрямування на виконання соціальних програм органів місцевого самоврядування;

д) підвищити рівень оперативності і достовірності фінансової та статистичної звітності, що дозволить своєчасно та обґрунтовано приймати управлінські рішення.

Разом з тим, безперечно, для ефективного виконання дохідної частини бюджету необхідною є побудова продуктивної системи планування і прогнозування доходів бюджетів.

Розвиток суспільних відносин, процеси державотворення, втілення народовладдя та підвищення ролі суспільства у державних справах потребує впровадження моделі суспільного бюджетного контролю, для чого необхідно

розробити й прийняти Закон України «Про громадський фінансовий контроль», що сприятиме більш ефективному забезпеченню законності та правопорядку у бюджетній сфері та реальному залученню громадян до управління державними справами, створить умови для зменшення відчуження громадян від влади і сприятиме подальшій демократизації у державі.

В умовах сьогодення дедалі більше уваги приділяється плануванню [67, с. 17] податкових доходів, проте недостатня розробленість методології забезпечення бюджетного планування доходів свідчить про недосконаліть чинних підходів до прогнозування. Тому актуальною проблемою у сучасних умовах господарювання є створення системи планування не лише податкових, а й неподаткових доходів, гармонійно вбудованої в систему бюджетного менеджменту, орієнтованого на результат [136, с. 55].

Таким чином, можна виокремити такі основні напрями удосконалення казначейського обслуговування державного бюджету за доходами:

1) оптимізація казначейської інфраструктури;

2) впровадження міжнародних стандартів у роботі Державної казначейської служби України;

3) вдосконалення підходів до фінансової звітності про виконання державного бюджету за доходами;

4) використання зарубіжного досвіду виконання державного бюджету за доходами;

5) модернізація програмного забезпечення у роботі Державної казначейської служби України.

Отже, подальший розвиток системи Державної казначейської служби України пропонується пов’язувати з удосконаленням існуючих і створенням нових механізмів у напрямі зосередження та централізації фінансових ресурсів в єдиній структурі органів Державної казначейської служби України та посиленні контрольних функцій з боку держави за своєчасним і повним

надходженням до бюджету фінансових ресурсів, а зокрема і їх ефективним використанням.

Безумовно, ситуація з бюджетом в Україні надзвичайно складна: він постійно не виконується. Спостерігається недоотримання прибутків через несплату податків або ж трапляється перевищення видаткової частини внаслідок різних непередбачених обставин (надзвичайні ситуації, страйки). Але такі наші реалії, і їх необхідно враховувати, оскільки життя не стоїть на місці, все-таки хочеться сподіватися, що наша країна подолає труднощі і вирішить більшість своїх економічних проблем.

У загальному підсумку розмір дохідної частини бюджету за останні роки характеризується динамікою зростання. 2015 року фактичні доходи становили вже 535 млрд грн, що є результатом реалізації першого етапу фіскальної децентралізації [125].

Упродовж 2017 року відбулося суттєве зростання доходів, що обумовлено:

– економічними факторами (зростанням імпорту товарів, прибутку прибуткових підприємств, середньомісячної заробітної плати, в т. ч. за рахунок фактора підвищення мінімальної заробітної плати в 2 рази);

– змінами до податкового законодавства (зокрема, індексації ставок);

– перерахуванням прибутку НБУ (44,4 млрд грн), дивідендів НАК «Нафтогаз України» (13,7 млрд грн), конфіскованих коштів за рішенням суду за вчинення корупційного правопорушення (29,7 млрд гривень).

Основними факторами збільшення частки перерозподілу ВВП через зведений бюджет 2017 року, порівняно з 2016 роком, були надходження: від податку на додану вартість (відміна пільг сільгоспвиробників); від податку на доходи фізичних осіб (збільшення мінімальної заробітної плати з 2017 року); надходження у вигляді конфіскованих корупційних коштів за рішенням суду.

Сума податкових надходжень за 2017 рік зросла, порівняно з 2016 роком, на 27,3 %, у тому числі надходження: податку на доходи фізичних осіб – на 33,8 %; податку на прибуток підприємств – на 21,9 %; податку на додану вартість (сальдо) – на 33,3 %, акцизного податку – на 19,3 % [126].

Аналізуючи обсяг неподаткових надходжень, спостерігаємо не стабільну динаміку, а постійну зміну показників то в бік збільшення, то зменшення.

У неподаткових доходах 2018 року помітне різке збільшення надходжень від державних підприємств – на 38 % порівняно з 2017 роком. У процесі перегляду бюджету до другого читання відбувся значний стрибок – з 21 до 35 млрд грн. Закладений обсяг трансферту від НБУ також збільшився до другого читання – з 47,8 до 49,6 млрд грн, що на 11 % вище, ніж очікувався 2018 р. До другого читання поповнилися й неподаткові платежі – коштами з продажу ліцензій на 4G на суму понад 6,5 млрд грн. Близько 0,8 % ВВП, отримані 2017 року за цільовими фондами, – це надходження від конфіскації майна. Спочатку повторення цих доходів не планувалося 2018 р., проте у проєкті до другого читання вони з'явилися у розмірі 4,7 млрд грн. Такі одноразові надходження, як спецконфіскація, приватизація та продаж частот, коректніше було б спрямовувати на фінансування дефіциту бюджету, а не до доходів [164].

Якщо проаналізувати державні видатки, які є сукупністю фінансових відносин з приводу використання державних фондів грошових ресурсів з метою фінансування соціально-економічного розвитку держави, то варто зауважити, що виконання державою її функцій залежить від рівня їхнього фінансування та ефективності використання виділених коштів. Аналіз структури видатків бюджету, а саме частки видатків на виконання кожної функції держави у їхній загальній сумі надає змогу визначити, які функції є пріоритетними на кожному етапі соціально-економічного розвитку країни.

Найбільшими змінами видаткової частини проєкту бюджету 2018 року є зростання витрат на економічну діяльність (+0,3 в.п. ВВП), підтримання громадського порядку (+0,4 в.п. ВВП) та загальнодержавні функції (+0,2 в.п. ВВП) порівняно до попереднього року [164].

Необхідно зазначити, що в Україні триває процес децентралізації, його основою є Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [118], закони України від 28 грудня 2014 р. «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» [95], від 5 лютого 2015 р. «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [102]. Також нагадуємо, що у зв'язку з об'єднанням 2018 року громад сіл, селищ, міст з 03.01.2019 відкрито рахунки для зарахування надходжень до об'єднаних територіальних громад (далі − ОТГ) згідно із переліком видів надходжень та рівнів бюджетів для відкриття рахунків з обліку надходжень до місцевих бюджетів.

Проте цей процес супроводжується певними труднощами, перш за все вони пов'язані зі слабкою фіскальною достатністю місцевих бюджетів, які наповнюють державний бюджет. А тому вважаємо за доцільне податок на прибуток і податок на додану вартість визначити у Бюджетному кодексі України не закріпленими, а регульованими з розподілом між бюджетами, а саме: статтю 29 «Склад доходів Державного бюджету України» пропонуємо викласти у такій редакції:

«2) 70 відсотків податку на прибуток підприємств (крім податку на прибуток підприємств державної власності, що зараховується до загального фонду державного бюджету в повному обсязі, та податку, визначеного пунктом 18 частини першої статті 64, пунктом 1–2 частини першої статті 66 та пунктом 2 частини першої статті 69 цього Кодексу)»;

«6) 15 відсотків податку на додану вартість».

Доповнити статтю 69 «Доходи загального фонду бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів» та викласти її у такій редакції:

«5) 30 відсотків податку на прибуток підприємств»;

«6) 5 відсотків податку на додану вартість».

Таким чином, місцеві бюджети отримають джерела для виконання та фінансування заходів на своїй території, оскільки, стануть фіскально достатньо платоспроможними виконати заплановані видатки.

Отже, основним завдання стадії виконання державного бюджету є дотримання затвердженого плану доходів та видатків державного бюджету. Реалізація децентралізації повинна передбачати передачу територіальним громадам не лише повноважень, а й фінансових ресурсів завдяки яким вони реалізовуватимуть свої завдання.

2.4. Правове регулювання звітності про виконання Державного бюджету України

Встановлений законодавством порядок складання, розгляду, затвердження та виконання державного бюджету вимагає застосування певного інструментарію для вимірювання поточного стану бюджетного процесу і подальшого порівняння його зі стратегічними орієнтирами бюджетної політики. У цьому контексті доцільною є думка М. Гараджа [15], який зазначає: «… ми керуємо тим, що ми можемо оцінити. Якщо ви не маєте змоги оцінити свою діяльність, то ви не зможете контролювати і управляти процесом, а також удосконалювати його».

Останньою, але від того не менш важливою стадією бюджетного процесу є підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету й прийняття рішення щодо нього. На цій стадії бюджетного процесу, як і на інших,

здійснюється контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами відповідно до законодавства.

Звітність про виконання бюджету − це метод узагальнення планових показників, приведених у таку систему, яка характеризує виконання бюджету, зобов'язань, затверджених кошторисами за відповідний звітний період.

У період розвитку кризових явищ в економіці України відбуваються зміни у фінансовій системі держави, які супроводжуються різким погіршенням її можливостей забезпечувати соціальні гарантії та розвивати галузі соціальної, інституційної, наукової та інших сфер, які належать до бюджетних. У зв'язку з цим зростає роль і значення удосконалення порядку складання звітності з метою більш раціонального використання фінансових ресурсів. Названі причини вимагають реформування бюджетної сфери та, безумовно, впливають на порядок ведення бухгалтерського обліку, форми й обсяги подачі звітної інформації, систему внутрішнього і зовнішнього контролю за використанням бюджетних коштів.

Тобто загалом процес удосконалення стосується саме технології обліку й опрацювання економічної інформації. Найбільш сучасними є автоматизовані інформаційні технології, здатні активно впливати на інтенсифікацію використання наявних ресурсів бюджетної сфери. У зв'язку з цим дослідження автоматизації процесів обліку, контролю та аналізу є особливо актуальними [85].

Нині залишається невирішеним ряд проблемних питань, яким науковці приділяють недостатньо уваги та не мають єдиної позиції. Це, зокрема, актуальний і невичерпний перелік питань з обґрунтування єдиного категоріального апарату щодо розуміння фінансової звітності, уточнення її місця в національній моделі обліку, визначення та узгодження (вирішення) конфлікту інтересів її користувачів, встановлення інформаційної

спрямованості фінансової звітності на фоні асиметричності та достовірності інформації, що в ній розкривається, пошук нових підходів до розробки та впровадження дієвого механізму підвищення якості фінансової звітності шляхом її ефективного державного регулювання тощо.

Фінансова звітність у широкому розумінні являє собою всю сукупність інформації, яку надають зацікавленим користувачам. Фінансова звітність у вузькому розумінні є частиною фінансової звітності в широкому розумінні і являє собою перелік фінансових звітів та приміток до них, які завіряються аудиторами [36].

В англійській практиці в «Положенні про принципи фінансової звітності» (Statement of Principles for Financial Reporting), яке є концептуальною основою англійських стандартів, виділені такі категорії фінансової інформації, яка використовується для прийняття економічних рішень, включаючи фінансову звітність у широкому і вузькому розумінні:

1. Фінансова звітність спеціального призначення (special purpose financial reports) − фінансова інформація, яка готується підприємствами у формі, що вимагається визначеним колом зовнішніх осіб, які мають на це право (наприклад, звіти для контролюючих органів, банків, податкових органів тощо).

2. Фінансова звітність загального призначення (general purpose financial report) − фінансова інформація, яка готується для широкого кола осіб (фінансова звітність у широкому розумінні), вона включає:

2.1. Фінансові звіти загального призначення (general purpose financial statements) − річні, проміжні та інші фінансові звіти, які є звітністю у вузькому розумінні;

2.2. Інші типи фінансової звітності загального призначення (other types of general purpose financial report), наприклад, операційні та фінансові огляди, аналіз даних за попередній період, трендова інформація, звіти директорів тощо;

2.3. Інша фінансова інформація (other financial information) − фінансова інформація, яка не готується підприємством, наприклад, публікації в пресі, звіти аналітиків тощо [183].

Відповідно до Порядку складання бюджетної звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, фондами загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування бюджетна звітність має бути достовірною, відповідати аналогічним даним бухгалтерського обліку та звітності органів Державної казначейської служби України та містити інформацію про виконання кошторисів та/або планів використання бюджетних коштів [111].

Як відомо, на кожній стадії, зокрема на стадії звітності, проявляється компетенція учасників бюджетного процесу, якими є органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами й обов'язками з управління бюджетними коштами).

Суттєва роль у бюджетному процесі належить Державній казначейській службі України, головним розпорядникам, розпорядникам та одержувачам бюджетних коштів, а також контролюючому органу − Рахунковій палаті України, що вимагає чіткої координації їхніх дій та в умовах реформування бюджетної системи зумовлює необхідність удосконалення бюджетного законодавства, а також взаємовідносин між учасниками бюджетного процесу.

Розпорядники бюджетних коштів надають до органів Державної казначейської служби України за місцем обслуговування звітність про виконання кошторисів у розрізі бюджетних програм. Звітність про виконання Державного бюджету України (кошторисів бюджетних установ) включає фінансову та бюджетну.

Як відомо, органи Державної казначейської служби України перевіряють надану розпорядниками бюджетних коштів звітність на відповідність казначейського обліку та вимогам щодо заповнення форм

фінансової та бюджетної звітностей, візують один екземпляр для подання її розпорядником коштів до розпорядника вищого рівня.

Разом з тим головні управління органів Державної казначейської служби України подають зведені квартальні, річні звіти про виконання державного бюджету до органів Державної казначейської служби України.

У свою чергу, розпорядник вищого рівня узагальнює отриману звітність від розпорядників нижчого рівня та надає її до Державної казначейської служби України.

Головні управління органів Державної казначейської служби України здійснюють зведення, складання та подання звітності про виконання Державного бюджету України органів Державній казначейській службі України [20].

Відповідно до норм статті 58 «Звітність про виконання Державного бюджету України» та статті 80 «Звітність про виконання місцевих бюджетів» Бюджетного кодексу України [20] звітність про виконання Державного бюджету України (кошторисів бюджетних установ) включає фінансову та бюджетну.

Бюджетна звітність відображає стан виконання бюджету, містить інформацію в розрізі бюджетної класифікації.

Фінансова звітність формується за даними проведеного бухгалтерського обліку. У її змісті має обов’язково бути суттєва та своєчасна для користувачів інформація, що складена з дотриманням принципів:

– безперервності;

– превалювання сутності над формою;

– актуальності та обачливості;

– усіх без виключення світових стандартів бухобліку.

Фінансові звіти та примітки до них мають містити зрозумілу, достовірну, порівняльну та найголовніше – доречну для користувачів інформацію. Надані дані мають сприяти формуванню правильних та

ефективних економічних рішень через оцінки подій минулого, сьогодення та майбутнього, надавати можливість легкого коригування або підтвердження оцінок, які були зроблені в минулому. Також у звітній інформації та примітках має бути обов'язкова можливість зіставити фінансові звіти, надані у різні періоди часу.

Фінансова (бухгалтерська) звітність – це система взаємопов'язаних узагальнюючих показників, що відображають фінансовий стан бюджету та результати його виконання за звітний період.

Також, відповідно до ч. 4 статті 58 Бюджетного кодексу України [20], звітність про виконання Державного бюджету України є оперативною, місячною, квартальною та річною.

Місячний звіт про виконання Державного бюджету України подається Державною казначейською службою України Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України не пізніше 15 числа місяця, наступного за звітним.

У свою чергу, квартальний звіт про виконання Державного бюджету України подається Державною казначейською службою України Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України не пізніше 35 днів після закінчення звітного кварталу. Квартальний звіт про виконання Державного бюджету України включає:

1) звіт про фінансовий стан (баланс) Державного бюджету України;

2) звіт про фінансові результати виконання Державного бюджету України;

4) звіт про виконання Державного бюджету України (включаючи звіти про виконання показників за формою додатків до Закону України «Про Державний бюджет України»);

5) звіт про стан державного боргу і гарантованого державою боргу;

6) зведені показники звітів про виконання бюджетів;

7) звіт про прострочену заборгованість суб'єктів господарювання перед державою за кредитами (позиками), залученими під державні гарантії:

− звіт про платежі з виконання державою гарантійних зобов'язань;

8) інформацію про здійснені операції з управління державним боргом;

9) інформацію про надані державні гарантії:

− інформацію про стан місцевих боргів та гарантованих, відповідно, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами боргів і про надані місцеві гарантії;

10) пояснення щодо стану виконання показників Державного бюджету України та місцевих бюджетів за звітний період.

Річний звіт про виконання Закону України «Про Державний бюджет України» подається Кабінетом Міністрів України Верховній Раді України, Президенту України та Рахунковій палаті не пізніше 1 квітня року, наступного за звітним.

Метою складання звітності про виконання державного бюджету є надання повної, достовірної, достатньої, неупередженої та своєчасної інформації про фінансовий стан державного сектору для прийняття економічних рішень, насамперед для раціонального розподілу і перерозподілу національного доходу, при цьому, якщо фінансові операції суб'єктів господарювання спрямовані на отримання прибутку, то у фінансових операціях, здійснених державою, домінує ідея надання державних послуг. Дані про виконання бюджету за поточний рік і за попередні періоди є базою для складання проєкту бюджету наступного року, забезпечуючи, таким чином, належну якість бюджетного планування [37].

Органи Державної казначейської служби України складають консолідовану (зведену) звітність про виконання державного та місцевих бюджетів. Інформація про виконання державного та місцевих бюджетів необхідна для виконання регулюючих і наглядових функцій. Дані цієї

звітності використовуються для прийняття управлінських рішень щодо виконання бюджетів Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Офісом Президента України, Міністерством фінансів України, Державною казначейською службою України, фіскальними і статистичними органами та для відкритого опублікування.

Статистична інформація про виконання державного та місцевих бюджетів характеризує економіку держави і використовується органами законодавчої та виконавчої влади, широким колом науковців, економістів для найрізноманітніших цілей: планування; управління бюджетними коштами, оцінки і контролю використання бюджетних коштів. Відповідної інформації щодо виконання Державного бюджету України потребують також міжнародні фінансові організації, такі як Міжнародний валютний фонд, Світовий банк, Європейський банк реконструкції та розвитку тощо.

Як відомо, форми фінансової та бюджетної звітності, порядок їхнього заповнення встановлюються Міністерством фінансів України.

Зведення, складання та подання звітності про виконання Державного бюджету України здійснюються Державною казначейською службою України.

Необхідно зазначити, що за результатами аналізу показників виконання бюджетів можна розрахувати вплив окремих чинників на відхилення заданих бюджетних показників, а отже, визначити шляхи наповнення дохідної та економії видаткової частин бюджетів усіх рівнів. Результати аналізу використовуються під час складання проєктів бюджетів на наступний бюджетний період. Чималу роль звітність відіграє у забезпеченні економічного витрачання бюджетних коштів, дотриманні бюджетної дисципліни учасниками бюджетного процесу.

Звітність про виконання державного та місцевих бюджетів – сукупність впорядкованих, взаємопов’язаних показників, які характеризують умови, кількісні й якісні результати виконання бюджетів. Показники звітності

ґрунтуються на інформації поточного бухгалтерського обліку, що забезпечує її реальність і достовірність.

Необхідно звернути увагу, що, відповідно до Стратегії реформування системи управління державними фінансами України на 2017−2020 рр. [143], звітність є основним інструментом для моніторингу прогресу реформи управління державними фінансами та координації роботи усіх виконавців. Метою Плану заходів є визначення конкретних кроків, необхідних для реалізації завдань Стратегії, їх виконавців, строків та індикаторів виконання.

Реалізація плану заходів повинна дозволити:

– скоротити дефіцит сектору загальнодержавного управління і знизити темпи приросту державного боргу у середньостроковій перспективі та утримувати їх на прийнятному рівні;

– забезпечити послідовність бюджетної та податкової політики;

– підвищити якість надання державних послуг й ефективність державних інвестицій під час забезпечення більш раціонального використання ресурсів.

Стратегією [143] визначено основні напрями розвитку системи управління державними фінансами, зокрема дотримання загальної бюджетно-податкової дисципліни у середньостроковій перспективі, підвищення ефективності розподілу ресурсів на рівні формування державної політики, міжбюджетні відносини та фіскальна децентралізація, забезпечення ефективного виконання бюджету, підвищення рівня прозорості та підзвітності в управлінні державними фінансами. Імплементація Стратегії створює умови для стійкого економічного зростання держави та забезпечення макроекономічної стабільності, підвищення якості надання державних послуг та ефективності державних інвестицій, а також здійснення реформ в інших сферах. Також варто зауважити, що питання подальшого

розвитку системи управління державними фінансами нині є одним з ключових у контексті двостороннього діалогу між Україною і Європейським Союзом та іншими міжнародними партнерами, які висловили свою підтримку Стратегії.

Варто зазначити, що в результаті реалізації Стратегії модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі на 2007−2015 роки [141] і Стратегії розвитку системи управління державними фінансами, здійснено ряд заходів з удосконалення системи бухгалтерського обліку в державному секторі, зокрема затверджено:

– 20 національних положень (стандартів), які розроблені на основі міжнародних стандартів, та методичні рекомендації щодо їхнього застосування;

– план рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі, розроблений з урахуванням бюджетної класифікації, який містить субрахунки для відображення в бухгалтерському обліку інформації про операції з виконання бюджетів, розпорядників бюджетних коштів та фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування, та порядок його застосування;

– форми фінансової звітності та порядок їхнього заповнення;

– типове положення про бухгалтерську службу бюджетної установи [141].

У свою чергу, Стратегія модернізації системи бухгалтерського обліку та фінансової звітності в державному секторі на період до 2025 [142] передбачає досягнення таких результатів:

– «підвищення рівня відкритості, достовірності та прозорості фінансової звітності з метою забезпечення ефективності прийняття управлінських рішень у сфері державних фінансів;

– забезпечення порівнянності показників фінансової звітності державного сектору України та державного сектору інших країн;

– забезпечення консолідації фінансової звітності на різних рівнях;

– запровадження якісно нової системи підготовки та перепідготовки кадрів бухгалтерських служб суб'єктів державного сектору;

– підвищення статусу керівників бухгалтерських служб суб'єктів державного сектору та ефективності їхньої діяльності».

Для складання річних звітів обов'язковими є підготовчі роботи та процедури, які мають бути виконані за наступними напрямами:

– правильність відображення інвентаризацій коштів запасів та необоротних активів у обліку;

– розрахунки заборгованості, вироблені у відповідності до інвентаризаційних планів на рік;

– звірка коректності нарахувань зносу по необоротним активам установи;

– списання оборотів асигнувань із загального бюджетного фонду;

– заключне списання коштів по спеціальному фонду бюджету;

– списання цьогорічних видатків, які проведені як видатки загального та спеціального фонду;

– списання цін матеріалів та запасів, які були переоцінені або отримані при розподілі матеріальних цінностей, в яких виявлений прибуток по результатам інвентаризації.

Як відомо, правові засади складання фінансової звітності в Україні визначено Законом України від 16 липня 1999 року № 996-XIV «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні», який набрав чинності з 1 січня 2000 року [92].

Необхідно зазначити, що розпорядники бюджетних коштів складають та подають місячні фінансові звіти до установ вищого рівня обсягом, встановленим останніми.

Головні розпорядники бюджетних коштів та бюджетні установи, які мають підвідомчі установи, зведені квартальні фінансові звіти про виконання кошторисів складають таким самим обсягом.

Кожний звіт формується за результатам звітного періоду, який називають обліковим. Протягом кожного періоду необхідно зібрати та обробити економічну інформацію щодо операцій, які здійснюють усі без виключення учасники бюджетного процесу. Під поняттям «звітний рік» зазвичай вважають всі дні поточного року – з 1 січня по 31 грудня.

Міністерство фінансів України, Державна казначейська служба, а також підпорядковані їм територіальні органи залишають за собою право припинення нарахування фінансових ресурсів з бюджету, та (або) виплату по рахункам з обов'язковим повідомленням керівних осіб цих органів. Це можливо у випадках несвоєчасного подання місцевими, центральними та іншими органами виконавчої влади (у тому числі й міністерствами) коректної фінансової звітності щодо цільового використання та виконання кошторисів, доходів, видатків та використання коштів бюджету [20].

Як відомо, «бюджетна звітність відображає стан виконання бюджету, містить інформацію в розрізі бюджетної класифікації» [20].

Головні розпорядники коштів місцевого чи державного бюджету, мають право встановлення додаткових довідок та пояснювальних записок від одержувачів та розпорядників підзвітних коштів з бюджету. Встановлені форми цієї звітності, форми пояснювальних записок та інших документів обов'язково мають бути підписані головними бухгалтерами та керівниками, оскільки при відсутності підписів будь-яка з поданої інформації є недійсною та не має юридичної сили.

Зазначимо, що дані фінансової та бюджетної звітностей розпорядників і одержувачів бюджетних коштів перевіряються в частині відповідності аналогічним даним, відображеним у бухгалтерському обліку органів Державної казначейської служби України. Це пов'язано з тим, що дані бухгалтерської звітості Державної казначейської служби України за операціями з обслуговування кошторисів, що формуються в інформаційній системі казначейської служби, вважаються остаточними.

Усі примірники фінансової та бюджетної звітностей розпорядників і одержувачів бюджетних коштів до подачі розпорядникам бюджетних коштів вищого рівня або іншим користувачам повинні бути перевірені та завізовані відповідним органом Державної казначейської служби України, засвідчені підписом, печаткою або штампом на кожній сторінці всіх форм фінансової та бюджетної звітностей і форм щодо розкриття елементів фінансової та бюджетної звітностей.

Статтею 28 «Доступність інформації про бюджет» Бюджетного кодексу України [20] визначено, що «звітності про виконання Державного бюджету України подаються у порядку, визначеному статтями 59-1 цього Кодексу. При цьому квартальна та річна звітності про виконання Державного бюджету України розміщуються на офіційному сайті Державної казначейської служби України».

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про Рахункову палату» [114] «державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) забезпечується Рахунковою палатою шляхом здійснення фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів.

Фінансовий аудит полягає у перевірці, аналізі й оцінці правильності ведення, повноти обліку та достовірності звітності щодо надходжень і витрат бюджету, встановлення фактичного стану справ щодо цільового використання бюджетних коштів, дотримання законодавства під час здійснення операцій з бюджетними коштами.

Аудит ефективності передбачає встановлення фактичного стану справ та надання оцінки щодо своєчасності і повноти бюджетних надходжень, продуктивності, результативності, економності використання бюджетних коштів їх розпорядниками та одержувачами, законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень учасниками бюджетного процесу, стану внутрішнього контролю розпорядників бюджетних коштів.

Оцінка продуктивності використання бюджетних коштів передбачає встановлення співвідношення між результатами діяльності розпорядника та одержувача бюджетних коштів і використаними для досягнення таких результатів коштами бюджету.

Оцінка результативності використання бюджетних коштів передбачає встановлення ступеня відповідності фактичних результатів діяльності розпорядника та одержувача бюджетних коштів запланованим результатам.

Оцінка економності використання бюджетних коштів передбачає встановлення стану досягнення розпорядником та одержувачем таких коштів запланованих результатів за рахунок використання мінімального обсягу бюджетних коштів або досягнення максимального результату під час використання визначеного бюджетом обсягу коштів».

Необхідно зазначити, що серед науковців не існує єдиної думки щодо визначення змісту та завдань державного аудиту діяльності бюджетних установ. Державний фінансовий аудит діяльності бюджетних установ – це форма державного фінансового контролю, яка спрямована на запобігання фінансовим порушенням та забезпечення достовірності фінансової звітності, що можна вважати метою державного аудиту діяльності бюджетних установ [161, с. 36].

Основними завданнями державного аудиту є сприяння бюджетній установі забезпечувати правильність ведення бухгалтерського та податкового обліку, законність використання бюджетних коштів, державного та комунального майна, достовірність фінансової звітності та організацію

дієвого внутрішнього контролю. Під час проведення державного аудиту вивчаються первинні та зведені документи, які стосуються операцій з коштами та майном, іншими активами і пасивами, ведення бухгалтерського обліку, складання і подання фінансової звітності й організації внутрішнього фінансового контролю.

Як відомо, фінансовий аудит використання бюджетних коштів охоплює:

– проведення упродовж року моніторингу фінансової звітності бюджетної установи, у тому числі з використанням баз даних Державної казначейської служби України;

– перевірку використання бюджетних коштів, державного та комунального майна, правильності ведення бухгалтерського обліку, достовірності фінансової звітності, у разі виявлення за результатами моніторингу фінансової звітності ризикових операцій;

– аналіз системи внутрішнього фінансового контролю, зокрема визначення ефективності його організації;

– підготовку керівництву бюджетної установи пропозицій щодо усунення недоліків і порушень, виявлених за результатами попередніх етапів;

– надання оцінки щодо своєчасності і повноти бюджетних надходжень, продуктивності, результативності, економності використання бюджетних коштів їх розпорядниками та одержувачами, законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень учасниками бюджетного процесу.

На жаль, в Україні існує проблема якості даних, оскільки навіть офіційна інформація потребує уточнення. Тобто подана відповідними державними структурами фінансова та бюджетна звітність іноді містить недостовірні дані. Натомість ці дані узагальнюються головними розпорядниками коштів і, що взагалі неприпустимо, зведена інформація подається Кабінету Міністрів України для звітування, реагування та прийняття відповідних рішень.

Випадки подання розпорядниками та одержувачами коштів недостовірної інформації, як і відсутність обліку, розбіжність у звітності, несуть у собі значні ризики для держави та її економіки. Адже профінансовані з державного бюджету навіть повним обсягом заходи або об'єкти, як потім з’ясовується, такими не є і не можуть бути здані в експлуатацію і прийняті на баланс експлуатуючим організаціям. Згодом ці заходи або об’єкти відволікатимуть додаткові фінансові ресурси з державного бюджету на їхнє завершення, що гальмуватиме пріоритетні напрями розвитку в майбутньому.

А тому для прийняття обґрунтованих, якісних рішень фінансова чи бюджетна звітність має бути правдивою та вчасно представлена тим органам і відповідальним особам, які на її чекають. Інакше забезпечити позитивну динаміку економіко-соціальних процесів досить складно.

Інформація втрачає сенс, якщо вона надана користувачам із запізненням. Навіть якщо ця інформація є достовірною. Тому фінансові звіти надаються користувачам у строки з метою забезпечення їхнього ефективного використання.

Задоволення інформаційних потреб зовнішніх користувачів у правдивій та неупередженій інформації про фінансовий стан, результати діяльності та рух коштів є основним завданням форм фінансової звітності.

Вважаємо, що бюджетна звітність є віддзеркаленням сутності бюджетної системи, її проблем та недоліків, і саме звітність демонструє нам ступінь об’єктивності та прозорості системи.

На нашу думку, загальнодоступна інформація про функціонування бюджетної системи, включаючи подачу офіційної звітності про економічний стан розвитку з чіткими результатами, досягнутими за бюджетний період, має бути передбачена окремою статтею Бюджетного кодексу України, у якій необхідно визначити основні принципи застосування та функціонування прозорості в бюджетному процесі, а також встановити механізм їхньої дії та

встановити відповідальність за надання неправдивої або недостовірної інформації.

Тому нормативне закріплення і застосування реального механізму прозорості в бюджетній системі буде для розпорядників коштів тим імпульсом, що змусить їх діяти професійно і компетентно та відкривати інформацію, посилить вплив громадського контролю на якість прийняття рішень розпорядниками та одержувачами коштів в особі їхніх керівників і сприятиме контролю на кожній стадії бюджетного процесу, а також спонукатиме органи державної влади працювати за відкритими, прозорими схемами, що і забезпечить ефективне управління державними фінансовими ресурсами на шляху до високих результатів у соціально-економічному житті країни.

Звертаємо увагу, що у травні 2019 року, представляючи звіт за 2018 рік у Верховній Раді України, голова Рахункової палати України заявив, що Міністерство інфраструктури України, Міністерство оборони України, Міністерство охорони здоров'я України, а також Генеральна прокуратура України і Державна служба у справах учасників війни і ветеранів АТО є порушниками бюджетного законодавства за 2018 рік. Водночас аудитори вважають, що ці міністерства порушили бюджетне законодавство і неефективно використали бюджетні кошти на 17 млрд грн. Зокрема, Міністерство інфраструктури України – майже 55 % від обсягу перевірених коштів використовувало неефективно, Міністерство оборони України – 42 %, Міністерство охорони здоров'я України – 42 %, Генеральна прокуратура України – 37 %, Державна служба у справах учасників війни і ветеранів АТО – 16 % [50].

Частина 10 статті 21 Бюджетного кодексу України [20] наголошує: «Для забезпечення підвищення ефективності та результативності використання коштів державного бюджету за рішенням Кабінету Міністрів України проводяться огляди витрат державного бюджету. Такі огляди

передбачають здійснення аналізу ефективності реалізації державної політики у відповідній сфері діяльності за рахунок коштів державного бюджету в межах визначених бюджетних програм, а також оцінки ефективності, результативності та економічної доцільності відповідних витрат державного бюджету. За результатами таких оглядів Кабінет Міністрів України приймає рішення, що є підставою для внесення відповідних пропозицій до проєкту державного бюджету на плановий бюджетний період та до Бюджетної декларації».

Разом з тим 27.03.2019 Кабінетом Міністрів України було прийнято Розпорядження № 211-р «Про проведення у 2019 році оглядів витрат державного бюджету в окремих сферах» [113]. Згідно з нормативно-правовим актом до сфер проведення огляду 2019 року увійшли: Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство аграрної політики та продовольства України. Постає питання, що таке огляд, оскільки Бюджетний кодекс України не містить його визначення, та які критерії були враховані Кабінетом Міністрів України під час включення певної сфери діяльності в перелік здійснення огляду витрат, оскільки у жодному нормативно-правовому акті вони не зазначені. А тому пропонуємо доповнити частину 3 статті 62 та викласти її у такій редакції: «Для забезпечення підвищення ефективності та результативності використання коштів державного бюджету за рішенням Кабінету Міністрів України проводяться огляди витрат державного бюджету. Підставою для проведення огляду відповідної сфери діяльності є затверджений Верховною Радою України звіт про використання коштів державного бюджету за минулий рік. Такі огляди передбачають аналіз ефективності реалізації державної політики у відповідній сфері діяльності за рахунок коштів державного бюджету в межах визначених

бюджетних програм, а також оцінювання ефективності, результативності та економічної доцільності відповідних витрат державного бюджету».

А також вбачаємо за необхідне закріпити поняття «огляд витрат державного бюджету», доповнивши ч. 1 статті 2 Бюджетного кодексу України, зокрема п. 38, та викласти її у такій редакції: 38) «Огляд витрат державного бюджету − це метод фінансового контролю, який проводиться за рішенням Кабінету Міністрів України з метою перевірки ефективності, результативності та економії використання коштів державного бюджету».

Таким чином, огляд витрат державного бюджету застосовуватиметься до порушників бюджетної дисципліни, зазначених у звіті Рахункової палати України, та стане результатом взаємодії Кабінету Міністрів України і Рахункової палати України.

Ще одним важливим та актуальним питанням для України є забезпечення звітності за транші, надані Міжнародним валютним фондом (далі – МВФ).

Співпраця України та МВФ розпочалась 1994 року за програмами кредитування STF, Stand-by та «Механізм розширеного фінансування» (EFF), за якими Україна отримала близько 4,3 млрд дол. Необхідно зауважити, що значна частина цих коштів пішла на фінансування дефіцитів платіжного та торговельного балансів, а також формування валютних резервів [97].

МВФ являє собою міждержавну багатосторонню організацію, яка має статус спеціалізованого закладу Організації Об’єднаних Націй. МВФ стежить, головним чином, за функціонуванням міжнародної валютної системи, валютною політикою і політикою міжнародних курсів країн-членів, а також за дотриманням ними кодексу поведінки поводження в міжнародних валютних відносинах, включаючи надання допомоги країнам-членам шляхом короткострокового кредитування у випадках ускладнень, пов’язаних з платіжним балансом. Сучасна діяльність МВФ базується на концепції «Вашингтонського консенсусу», основоположником якого є американський

економіст Дж. Вільямсон. Сутність концепції полягає у проведенні приватизації, лібералізації цін, торговельних режимів та валютних курсів, бюджетної консолідації, здійсненні жорсткої монетарної політики, створенні умов для безперешкодного припливу іноземних інвестицій, що дозволить досягнути позитивного сальдо платіжного балансу та забезпечить повернення кредитів фонду [176].

Як відомо, діяльність МВФ ґрунтується на наданні кредитів в іноземній валюті країнам-членам з метою:

– покриття дефіцитів платіжних балансів (тобто поповнення валютних резервів);

– підтримання макроекономічної стабілізації і структурної перебудови економіки (тобто для фінансування бюджетних витрат уряду) [82].

Чинна чотирирічна програма Механізму розширеного фінансування була ухвалена рішенням ради директорів МВФ 11 березня 2015 р. та замінила собою програму Фонду «Stand-by», яка була надана Україні 2014 р. Основні умови Програми:

– відсоткова ставка за кредитом становить 3,05 % річних (середня ставка за кредитами, залученими у 2010–2013 рр., становила 8 %);

– кредит надається на 10 років, перші п’ять років становлять пільговий період;

– виплати за кредитом відбуваються щоквартально [71].

30 квітня 2014 р., після завершення Революції гідності та приходу до влади в Україні нового уряду, який виконав попередні умови, МВФ ухвалив надання Україні нової позики Standby обсягом 16,5 млрд дол. США (10,976 млрд СПЗ). У рамках цієї програми Україна отримала два транші обсягом 3 млрд дол. США (2,058 млрд СПЗ) та 1,3 млрд дол. США (914,7 млн СПЗ), але влітку 2014 р. макроекономічні показники, закладені в програму, було значно відкореговано через розгортання в Україні масштабної економічної кризи на фоні російської агресії на Сході країни. Виконання заходів у рамках

програми EFF надало Україні можливість отримати перші два транші на загальну суму 6,7 млрд дол. США. Перший транш на суму 5 млрд дол. США було надано в березні 2015 р. і спрямовано на нагальні бюджетні потреби та відновлення золотовалютних резервів Національного банку України [74].

У свою чергу, 14 вересня Міжнародний валютний фонд завершив другий перегляд чотирирічної програми співпраці з нашою країною, схваленої в березні 2015 р., і ухвалив рішення надати Києву 16 вересня третій за рахунком кредитний транш обсягом 1 млрд дол.

Також 2017 року МВФ завершив перегляд програми співробітництва з Україною з використанням механізму розширеного фінансування і погодив виділення Україні четвертого кредитного траншу у розмірі 1 млрд доларів.

Підтримка західних партнерів є, безперечно, важливою для України. Проте відкритим і досить актуальним залишається питання контролю та звітності за використання Україною наданих траншів. Варто зауважити, що транші МВФ видаються будь-яким державам за визначених відповідних умов, але механізму контролю за доцільністю використання коштів МВФ та звітності за їхнє використання як такого не існує.

Оскільки основним завданням МВФ є надання допомоги певним державам у разі дефіциту їхнього платіжного балансу, на нашу думку, досить ефективним способом забезпечення виконання цього завдання було б створення спеціального уповноваженого органу при МВФ, який би здійснював безпосередній контроль за витрачанням державами-боржниками наданих траншів та щорічно перевіряв звітність держав-боржників. Такий підхід посилив би відповідальність держав, які отримують кошти від МВФ, перед суспільством та самими кредиторами.

Таким чином, до цієї позиції належить забезпечення та реалізація двох основоположних принципів, а саме ефективності та відповідальності. МВФ є зацікавленим у платоспроможності держав-боржників, а самі боржники повинні відповідально ставитися до виконання своїх обов’язків. До того ж

відповідальність у цьому контексті має також два аспекти: відповідальність перед суспільством та відповідальність перед зовнішніми партнерами. Відповідно, процедура й організація контролю та перевірки звітності повинна визначатися самим МВФ.

Звертаємо увагу, що відкритість бюджету та бюджетного процесу є обов'язковою умовою функціонування демократичного суспільства. Прозорість бюджету дозволяє громадськості й особливо її соціально активній частині, яка являє собою інтереси різних верств населення, мати уяву про складність та альтернативи бюджетних рішень і впливати на органи влади, активно захищаючи свої громадянські права. У свою чергу, зазначаємо, що особливої уваги набуває прозорість затвердження звітів про виконання бюджету.

У свою чергу, зазначаємо, що Верховна Рада України розглядає річний звіт про виконання Закону України «Про Державний бюджет України».

Натомість, на нашу думку, існує неузгодженість стосовно цієї позиції. Оскільки, відповідно до ст. 159 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [115], «Закон України «Про Державний бюджет України» приймається Верховною Радою України до 1 грудня року, що передує плановому». У свою чергу, п. 5 ст. 161 цього закону встановлює, що «річний звіт про виконання Закону України «Про Державний бюджет України» подається Кабінетом Міністрів України не пізніше 1 квітня року, наступного за звітним». Звертаємо увагу, що ст. 162 встановлює, що «розгляд звіту про виконання Закону України «Про Державний бюджет України» відбувається за процедурою повного обговорення з урахуванням особливостей. Річний звіт про виконання цього закону у Верховній Раді України представляє член Кабінету Міністрів України, відповідальний за формування та реалізацію державної фінансової і бюджетної політики. Із співдоповідями про виконання Закону України «Про Державний бюджет України» виступають голова комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, та голова

Рахункової палати України. На такому пленарному засіданні за процедурним рішенням Верховної Ради України можуть бути заслухані головні розпорядники коштів державного бюджету щодо досягнення головними розпорядниками коштів державного бюджету запланованої мети, завдань та результативних показників бюджетних програм, а також цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник коштів державного бюджету, з показниками їх досягнення за результатами звітного періоду.

За результатами розгляду Верховна Рада України приймає рішення щодо річного звіту про виконання Закону України «Про Державний бюджет України»».

Для дієвості бюджетного процесу варто також здійснювати його прозоріше обговорення, надавати та розглядати звіти про його виконання під час поточного року, визначати відповідальних за порушення термінів подачі та розгляду бюджетних документів, що покращить планування державного бюджету на наступні роки.

Також звертаємо увагу, що на сучасному етапі однією з основних проблем є визначення відповідальних за порушення термінів подачі та розгляду звітів. Тому вважаємо за доцільне створити чітко регламентовану процедуру щодо притягнення до відповідальності відповідно до п. 32 ст. 116 Бюджетного кодексу України.

Отже, доступність інформації про функціонування бюджетної системи, включаючи звітність повинна бути передбачена окремою статтею Бюджетного кодексу України. З метою забезпечення ефективності фінансового контролю та його результатів, а також сприяння взаємодії контролюючих органів пропонуємо закріпити у Бюджетному кодексі України поняття «огляд витрат державного бюджету» та підставу для його проведення.

Висновки до розділу 2

Підсумовуючи викладене в цьому розділі, необхідно зробити наступні висновки:

1. Встановлено, що важливе значення в успішній фінансовій політиці держави займає чітке бюджетне планування. Визначена доцільність перспективного довгострокового бюджетного планування, що стане результатом ефективного використання публічних фінансів, виконання завдань і функцій держави при реалізації програмно-цільового методу.

2. Доведено необхідність деталізувати участь Президента України на першій стадії бюджетного процесу враховуючи його право звертатися з посланням до Верховної Ради України доповнивши статтю 32 пунктом 3 та викласти його у такій редакції: «Президент України звертається з позачерговим посланням до Верховної Ради України не пізніше 25 квітня року, що передує плановому, з інформацією про внутрішнє та зовнішнє становище України, напрями бюджетної політики та заходами економічної стабільності». Реалізація даної пропозиції зумовить уникнення ситуації, коли Президент не підписує закон про державний бюджет використовуючи право вето, аргументуючи це тим, що його пропозиції та зауваження були не враховані.

3. Аргументовано необхідність посилити відповідальність міністра фінансів України, зокрема щодо недопущення порушення термінів підготовки Бюджетної декларації, а саме їх перенесення, що суперечить нормам Бюджетного кодексу України та Закону України «Про регламент Верховної Ради України», а також є підставою порушення термінів стадій бюджетного процесу та запропоновано доповнити частину 6 статті 33 Бюджетного кодексу України «Складання та схвалення Бюджетної

декларації», виклавши її у такій редакції: «Міністерство фінансів України до 15 травня року, що передує плановому, подає Бюджетну декларацію на розгляд Кабінету Міністрів України. Міністр фінансів України персонально відповідає за своєчасність підготовки Бюджетної декларації, у разі порушення термінів її подання до Кабінету Міністрів України Верховна Рада України ставить на голосування питання відповідності посаді міністра фінансів України».

4. Охарактеризовано децентралізацію та доведено необхідність передати громадам повноваження, а також фінансові ресурси за допомогою яких вони будуть спроможні їх реалізовувати. А тому, вбачаємо за необхідне визначити у Бюджетному кодексі України податок на прибуток підприємств і податок на додану вартість регульованими з розподілом між бюджетами, а саме: статтю 29 «Склад доходів Державного бюджету України» пропонуємо викласти у такій редакції:

«2) 70 відсотків податку наприбуток підприємств (крім податку наприбуток підприємств державної власності, що зараховується до загального фонду державного бюджету в повному обсязі, та податку, визначеного пунктом 18 частини першої статті 64, пунктом 1–2 частини першої статті 66 та пунктом 2 частини першої статті 69 цього Кодексу)»;

«6) 15 відсотків податку на додану вартість».

Доповнити статтю 69 «Доходи загального фонду бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів» та викласти її у такій редакції:

«5) 30 відсотків податку на прибуток підприємств»;

«6) 5 відсотків податку на додану вартість».

5. Запропоновано закріпити у законодавстві поняття «огляд витрат державного бюджету» та підставу призначення до огляду, проведення якого передбачено Бюджетним кодексом України доповнивши:

– статтю 2 Бюджетного кодексу України пунктом 38 та викласти його у такій редакції: «38) огляд витрат державного бюджету – це метод фінансового контролю, який проводиться за рішенням Кабінету Міністрів України з метою перевірки ефективності, результативності та економії використання коштів державного бюджету»;

– частину 3 статті 62 та викласти її у такій редакції: «Для забезпечення підвищення ефективності та результативності використання коштів державного бюджету за рішенням Кабінету Міністрів України проводяться огляди витрат державного бюджету. Підставою для проведення огляду відповідної сфери діяльності є затверджений Верховною Радою України звіт про використання коштів державного бюджету за минулий рік. Такі огляди передбачають аналіз ефективності реалізації державної політики у відповідній сфері діяльності за рахунок коштів державного бюджету в межах визначених бюджетних програм, а також оцінювання ефективності, результативності та економічної доцільності відповідних витрат державного бюджету».

6. Констатовано, що до проблем кожної стадії бюджетного процесу належать: відсутність чіткої правової регламентації, зумовленої суперечливими змінами та доповненнями до Бюджетного кодексу України; забезпечення прозорості та об’єктивності, оскільки саме ці принципи сприяють грамотній фінансовій, а зокрема бюджетній політиці держави, є основними у сфері забезпечення ефективного розподілу та управління фінансовими ресурсами; порушення бюджетної дисципліни – прогалини в законодавстві, які надають можливість недотримуватися та ухилятися від виконання норм законодавства учасниками бюджетного процесу; фрагментарний характер відповідальності учасників бюджетного процесу, який є результатом уникнення відповідальності.

РОЗДІЛ 3
ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

3.1. Правове регулювання бюджетного процесу у зарубіжних країнах

Для того щоб побудувати дієву фінансову систему країни, необхідно врахувати іноземний досвід і застосувати його з урахуванням специфіки держави, її політичного і географічного місця, ментальності народу та історії держави.

Україна має унікальне географічне розміщення, оскільки міститься між країнами Євросоюзу і Східної Європи. В умовах сьогодення політиками і науковцями велося безліч дискусій стосовно того, який саме Україні обрати шлях, а саме тримати курс на вхід у Євросоюз, чи все ж таки стати повноцінним членом митного союзу з Російською федерацією. Проте, враховуючи політичні події, Україна все ж таки рухається у бік співпраці з Євросоюзом. Тому щоб стати повноправним членом європейської спільноти, перш за все необхідно побудувати фінансову систему, яка б відповідала всім європейським стандартам.

Тому пропонуємо розглянути фінансові системи провідних європейських країн, зокрема Великої Британії, Німеччини, Франції, та приділити особливу увагу саме бюджетному процесу як складовій фінансової системи.

Оскільки за абсолютними показниками найбільші відрахування до бюджету ЄС 2010 р. здійснювали такі держави, як Німеччина (23,327 млрд

євро), Франція (19,136 млрд євро), Великобританія (17,062 млрд євро), то закономірно це – держави з найбільшим у ЄС внутрішнім національним доходом [177].

Велика Британія – країна з парламентсько-конституційною політичною системою, а також одна з найстаріших у світі країн з ринковою економікою. Становлення її фінансової системи почалося в XI ст. за часів утворення феодальної держави шдяхом об'єднання багатьох розрізнених країн.

Бюджетна система Великої Британії складається з: державного бюджету, місцевих бюджетів, фінансів державних підприємств та корпорацій, спеціальних позабюджетних фондів.

Всі складові бюджетної системи є самостійними та незалежними. Суттєва роль у фінансовій системі належить бюджету центрального уряду (державний бюджет Великої Британії). Державний бюджет складається з двох частин: звичайного бюджету (або Консолідованого фонду) та Національного фонду позик.

Зі звичайного бюджету здебільшого фінансуються поточні видатки, зокрема видатки, які щорічно схвалюються парламентом (приблизно 96 % загального обсягу); витрати постійного обслуговування, які не затверджуються парламентом. До них мобілізуються фінанси, що спрямовуються у Національний фонд позик для виплати відсотків за державним боргом та витрати за Цивільним листом (видатки на утримання королеви) [51].

Національний фонд позик забезпечує операції держави інвестиційного значення, зокрема отримання позик та надання кредитів. Джерелом його наповнення є перевищення доходів над видатками за звичайним бюджетом, отримані відсотки за наданими довгостроковими кредитами, прибуток Банку Англії, фінансові ресурси зі звичайного бюджету, завданням яких є обслуговування державного боргу. Даний фонд фінансує погашення державного боргу та сплату відсотків за ним, надання кредитів органам

місцевої влади, здійснення інвестиційних проєктів (переважно капіталовкладення у державні корпорації).

Серед позабюджетних фондів вагома роль належить фонду національного страхування, який забезпечує спектр програм соціального характеру: з нього фінансуються пенсії за старістю, інвалідністю, допомоги безробітним та у випадку захворювань. Джерелами мобілізації коштів фонду є внески працюючих, роботодавців, асигнування з бюджету, доходи від інвестиційної діяльності самого фонду.

Система міжбюджетного вирівнювання у Великобританії досить складна і різна в будь-яких частинах країни. Застосовується механізм контролю з боку уряду за видатками місцевих бюджетів. Уряд щоразу заявляє про намір урізати запозичення відповідному місцевому бюджету. Також, згідно із законодавством, органи місцевого самоврядування не мають право залучати запозичені кошти до фінансування витрат поточного характеру, тобто запозичення обов'язково повинні спрямовуватись на фінансування конкретних цілей, встановлених урядом. Капітальні запозичення місцеві органи самоврядування здійснюють у комерційних банків чи у спеціально створеного державного органу – Державного комітету запозичень, який має право звертатись до Національного фонду запозичень, а отже, надавати на більш вигідних умовах запозичення, ніж комерційні банки [48].

Частина місцевих бюджетів у бюджетній системі дорівнює приблизно 30 %. Видатки з місцевих бюджетів можна поділити на поточні та капітальні (капітальні покриваються за рахунок позик, а джерелом забезпечення поточних у більшості випадків є податки). Основні напрями, які фінансуються за рахунок коштів місцевих бюджетів: будівництво житла, освіта, влада, судова система, охорона природнього середовища. Основне джерело наповнення місцевих бюджетів – муніципальний податок (сплачується залежно від вартості майна та кількості дорослих членів сім'ї).

Роль місцевих бюджетів у Великобританії зведена до того, щоб ефективно розподіляти обсяги фінансових ресурсів, адже жоден місцевий бюджет Великобританії не може функціонувати без запозичень з центрального бюджету.

Бюджетний період у Великобританії розпочинається 1 квітня і закінчується 31 березня. Тобто початок і кінець бюджетного періоду не збігається з календарним роком. Бюджетний процес має свої особливості.

Перш за все проєкт державного бюджету складається Казначейством. Цей проєкт розглядає Кабінет міністрів і після схвалення передає на розгляд законодавчому органу Британії – Палаті общин. Коли проєкт бюджету надходить до Палати общин, він розглядається двома комітетами палати – Комітетом шляхів і способів отримання доходів і Комітетом забезпечення. Після розгляду вищевказаними комітетами проєкту і внесення змін до нього відбувається голосування за главами. Наприкінці голосування проголошується постанова, в якій зазначаються розміри асигнувань на відповідні цілі.

Схвалення бюджету Палатою лордів і підписання бюджету Королевою є суто формальним явищем, про це свідчить той факт, що проєкт бюджету набирає законної чинності через місяць після подання проєкту Палаті лордів незалежно від того, чи схвалить, чи висуне свої заперечення до проєкту цей орган.

Касове обслуговування бюджету Великобританії покладене на дві установи: Казначейство і Банк Англії, у свою чергу, контроль за виконанням бюджету покладається на Національну ревізійну раду, яку очолює Генеральний контролер-ревізор, який здійснює не тільки поточний, але і наступний контроль за виконанням бюджету.

На Генерального ревізора законом покладено обов’язки засвідчувати звітність усіх урядових міністерств та широкого кола інших органів державного сектору, перевіряти рахунки надходжень та накопичення,

складати звіти про результати своїх перевірок для парламенту. Він також має узаконені повноваження проводити й доповідати парламентові про перевірки ощадливості, ефективності та результативності використання ресурсів тими органами, які він ревізує або до яких має право доступу. Генеральний контролер-ревізор повністю незалежний від виконавчої влади, але підлягає певному фінансовому контролю з боку парламенту, який не є ні оперативним, ні професійним.

Особливістю бюджетного процесу Британії є те, що органи виконавчої влади мають значно більше повноважень у фінансовій сфері держави, ніж парламент, наприклад коли Палата общин розглядає законопроєкт бюджету, вона має обмежене право бюджетної ініціативи; члени Палати общин, які не є членами правлячої партії, не мають право подавати пропозиції щодо асигнувань бюджетних коштів. Також Палата общин не розглядає ті розділи бюджету, які мають постійний характер, зокрема відсотки державного боргу, платежі Європейського Союзу, у результаті чого Палата общин не розглядає бюджет як єдиний документ, а лише приймає окремі розділи. Такий розподіл дозволяє Кабінету міністрів Великобританії здійснювати більш гнучке оперативне управління фінансовими справами держави і швидко реагувати, не чекаючи дозволу законодавчого органу на певні тенденції фінансового життя країни. На нашу думку, це може бути чудовим прикладом для України, як побудувати гнучку систему фінансового управління.

Генеральний контролер-ревізор і його департамент є прикладом того, як організовується робота дійсно незалежного перевіряючого органу, якого в Україні, на жаль, немає. У нашій державі інституційний контроль за виконанням бюджету, проведення державного аудиту, виконання поточного Державного бюджету [49, с. 27], покладено на Рахункову палату, яка повністю підзвітна і підконтрольна Верховній Раді України, тому очікувати абсолютної неупередженості та справедливості від такого органу не варто [79, с. 98].

Крім співпраці з Комітетом з питань державних рахунків, Генеральний контролер-ревізор тісно співпрацює з Національним Аудиторським Офісом Великобританії (НАО). В Україні аналогом НАО є Державна аудиторська служба України.

Функції НАО:

– здійснення фінансового аудиту (кожного року здійснюється сертифікація 650 рахунків Міністерств на основі чого складаються звіти (10–12 звітів);

– аудит діяльності (скаладається приблизно з 50 досліджень на рік, проведення деяких з них може тривати 17 місяців).

До 1983 року аудит діяльності проводився за згодою міністерств, оскільки не був законодавчо врегульований. Казначейство щодня інформує НАО про проведені міністерствами видатки, здійснює дослідження за результатами попередніх перевірок [182].

Перевагою створення окремого органу, який би займався аудитом, є те, що в результаті діяльності НАО щорічна економія коштів для міністерств, які перевірялися, становить приблизно 300 млн фунтів стерлінгів (у т.ч. за рахунок фінансового аудиту – 50 млн фунтів стерлінгів). Необхідно зазначити, що кожен фунт стерлінгів, який витрачає НАО, зберігає 8 фунтів стерлінгів платників податків, тобто ціна перевірок у 7 разів менша, що свідчить про їх високу ефективність.

Подібна економія можлива внаслідок того, що:

– НАО чітко досліджує неефективні системи, які повинні економніше витрачати кошти, вираховує реальну економію за рік; якщо є факти нецільових видатків та фінансових порушень і міністерство з ними погодилося, сума коштів порушення, також додається до економії, яку очікують у майбутньому; економія від скорочення чисельності в результаті автоматизації та комп’ютеризації, яку впроваджує в державний апарат НАО; економія від реалізації методології [182].

Сукупність раніше перерахованих факторів дозволяє зробити висновок, що окремий державний орган, який виключною метою своєї діяльності має здійснення аудиторської діяльності у співпраці з центральними органами виконавчої влади, які виконують касове обслуговування і складання державного бюджету дозволяє зменшити бюрократію в міністерствах і допомагає максимально раціонально використовувати державні асигнування.

Офіс для Бюджетної Відповідальності був створений 2010 р., щоб забезпечити незалежного політичного діяча й авторитетний аналіз державних фінансів Британії. У грудні 2013 Офіс для Бюджетної Відповідальності отримав додаткову функцію стосовно Єдиної сільськогосподарської Політики Добробуту [3, с. 25].

Німеччина на відміну від Великобританії не має давніх традицій фінансової системи. Індустріалізація у ФРН розпочалася значно пізніше ніж у Великобританії і Франції (приблизно друга половина XIX ст.). Участь банків в індустріалізації Німеччини дозволила створити в країні першу у світі Банкоцентричну фінансову систему, еталоном якої і сьогодні залишається ФРН. Для Банкоцентричної фінансової системи Німеччини характерне домінування ринку облігацій над ринком акцій.

Варто зазначити, що коли в країні Банкоцентрична фінансова система, то краще всього забезпечуються потреби малих та середніх підприємств, а також підприємств, які мають значні борги. Це підтверджує і статистика, так, у Німеччині частка компаній, в яких працює до 500 робітників, становить приблизно 65–70 %, для прикладу у Великобританії – країні з ринковою фінансовою системою частка таких компаній приблизно 30 % [54, с. 243].

Бюджетний рік у Німеччині збігається з календарним, тобто розпочинається 1 січня і закінчується 31 грудня. Бюджетна система ФРН складається з бюджету федерації (центральний бюджет) і бюджетів 16 земель і округів, яких у країні приблизно 11 тисяч [78].

Значну увагу в Німеччині приділяють бюджетному плануванню. Бюджетне планування у ФРН здійснюється як на федеративному рівні, так і на рівні земель. Бюджетне планування починається з прийняття проєкту бюджету на поточний рік, після чого розпочинається робота зі складання бюджету на наступний рік і на наступні три роки – перспективний бюджет. На відміну від Великобританії і Франції, перспективний бюджет Німеччини не є постійним і складається щороку наново, таким чином, період планування зміщується на рік вперед. Тим самим у ФРН забезпечується гнучкість у реагуванні на зміну бюджетних умов.

Основою бюджетного планування є планування витрат. Особливо чітко плануються витрати, які пов'язані з утриманням апарату держави, і витрати на інфраструктуру. Збалансування дохідної частини і частини асигнувань бюджету досягається за допомогою прогнозу макроекономічних показників. На перші два роки прогноз макроекономічних показників складається з урахуванням змін, які проходять у господарській кон'юнктурі.

У бюджетному процесі основна роль належить органам влади та їх структурним підрозділам, а саме: уряд та міністерство фінансів; представницькі функції виконує – бундестаг (бюджетний комітет (як правило, керівник цього комітету обирається від опозиційних партій), підкомітет з перевірки звітності, який бере участь у перевірці цільового виконання бюджету), незначна кількість співробітників з бюджетних питань, а саме Федеральна рахункова палата) і бундесрат (верхня палата парламенту, до повноважень якої належить затвердження закону про бюджет); Федеральний казначейський двір. Поряд з цим, у бюджетному процесі активну участь приймають науковці та громадськість.

Федеральний бюджет Німеччини розробляє Міністерство фінансів. Під час розробки проєкту бюджету враховуються податкові надходження і прогнозовані необхідні витрати, обсяги яких визначаються і подаються на розгляд окремими федеральними міністерствами та урядовими агентствами

приблизно в лютому або березні попереднього фінансового року. Проєкт бюджету, розроблений Міністерством фінансів, обговорюється і, зрештою, затверджується федеральним урядом з наступним його поданням зазвичай у серпні на розгляд до бундестагу і бундесрату. Перше читання бюджетного плану уряду у Парламенті відбувається у вересні, коли Федеральний міністр фінансів робить «бюджетну доповідь», у якій викладено міркування федерального уряду, покладені в основу запропонованого бюджету. Остаточне читання та голосування бюджету (в цілому) відбувається в нижній палаті Парламенту у листопаді або грудні, після чого він передається до верхньої палати для затвердження.

Важливим аспектом німецького фінансового федералізму є те, що поданий федеральним урядом бюджет може набути чинності тільки за умови схвалення його бундесратом, який являє собою інтереси земель. Затверджений бюджет містить:

– закон про бюджет (тобто загальні приписи стосовно сукупної суми витрат, загальної суми максимальних гарантій, повноважень на позики);

– бюджетний план, який містить перелік, пункт за пунктом, усіх санкціонованих максимальних розмірів витрат та оцінних державних надходжень.

Загалом бюджетний процес Німеччини в плані розробки законопроєкту подібний з українським. Так, у грудні міністр фінансів надає інструкції федеральним міністерствам стосовно розробки бюджету. У період з лютого до березня міністерства передають пропозиції Міністерству фінансів щодо бюджету, а також висувають прогнози фінансових показників на 3–4 роки. Після цього з лютого до червня Міністерство фінансів проводить консультації на всіх рівнях влади щодо нового законопроєкту федерального бюджету. Після консультацій і розробки Міністерством фінансів проєкту бюджету він передається на розгляд Кабінету міністрів, який приймає остаточне рішення, в серпні подає на розгляд парламенту. Парламент

опрацьовує проєкт і у вересні розпочинається перше читання законопроєкту бюджету з доповіді міністра фінансів. Розглянутий бундестагом проєкт бюджету передається до бюджетного комітету цієї палати, документ піддають ґрунтовному аналізу і за необхідності приймають рішення про необхідність його доопрацювання. Друге читання в бундестагу може розпочатися тільки після вивченняя цієї палати висновків бундесрату, які необхідно мати на увазі для подальшого розгляду. У процесі другого читання в бундестагу оприлюднюються висновки бюджетного комітету. Кожна зміна повинна детально розглядатись, а шляхом голосування ухвалюється або відхиляється. Після процедури розгляду проєкту бюджету бундестагом, його знову передають на розгляд до бундесрату. Якщо у бундесрату є заперечення, він скликає Узгоджувальну комісію, яка складається з членів бундестагу та бундесрату і повинна розробити проєкт рішення. Якщо комісія запропонує певні зміни до проєкту бюджету, то у бундестагу має відбутися повторне голосування. Законодавство ФРН зобов'язує парламент упродовж періоду з листопада до грудня провести заключне читання проєкту бюджету і подати його на підпис Федеральному президенту, міністру фінансів і канцлеру Німеччини.

Упродовж тривалого періоду у Німеччині склалася традиція подання науковими інститутами й організаціями експертних доповідей щодо бюджетного процесу. Особливою популярністю користуються детальні аргументовані висновки Експертної ради, які містять оцінку загальноекономічного розвитку і публікуються у пресі в листопаді щороку. До Експертної ради входять п'ять найавторитетніших учених-економістів, яких у народі називають «п'ятеро мудреців» [75, с. 224].

На жаль, в Україні державний апарат не створив органу, який би надавав наукову оцінку і висновок про ефективність бюджетного процесу минулого року, який був би публічним, як це зроблено у ФРН.

Фінансовий рік та виконання приписів нового бюджету ФРН починається з початком календарного року, а саме – 1 січня.

Повноваження контролю за виконанням бюджету належить органам виконавчої, законодавчої влади та громадським інституціям. Від виконавчої влади контроль здійснюється Міністерством фінансів та урядом. З цією метою у міністерствах створено підрозділи для контролю. З боку органів законодавчої влади контроль здійснюється підкомітетом для контролю звітності, яку готує бюджетний комітет. Залежно від напрямів виконання бюджету контроль здійснює Федеральна контрольна рахункова палата. Поряд з органами влади, контроль здійснюють громадські організації, асоціації. Так, наприклад, «Союз платників податків» детально контролює ефективність витрачання фінансових ресурсів бюджету. З результатами перевірок контрольних органів здійснюється інформування громадськості.

Цикл бюджетного процесу закінчується схваленням звіту про виконання бюджету. Необхідно звернути увагу, на достатньо довгий період, який проходить між закінченням бюджетного року та затвердженням звіту про виконання бюджету – два з половиною роки, хоча й вживаються заходи щодо скорочення цього терміну, щонайменше до шести місяців, проте, це викликано необхідністю ретельної перевірки витрат бюджету.

Отже, бюджетний процес Німеччини має як спільні, так і відмінні риси з бюджетним процесом України. Проте на відміну від нашої держави під час планування у ФРН враховують не тільки показники ВВП та інфляції, а й показники господарської кон’юнктури, тобто зростання і зниження цін, попит і пропозицію на певні групи товарів.

Реформа бюджетного процесу у Франції почалася дещо раніше, ніж в Україні – 1999 року. Законодавчий акт, що покладений в основі цієї реформи, – Органічний закон «Про фінансові закони», – був прийнятий 2001 року. У Франції реформування бюджетного процесу проходить у рамках загальної реформи державного управління. Зміна самої логіки бюджетного

регулювання в результаті змін, що відбуваються, обумовлює реформування усієї системи бюджетного контролю. Вивчення правового досвіду зарубіжних країн, зокрема Франції, має як наукове, так і практичне значення [127, с. 2].

Фінансова система Франції складається з численних ланок, але відрізняється високою централізацією. Центральний бюджет, а саме загальний бюджет, приєднані бюджети різних державних організацій, спеціальні рахунки казначейства мобілізує у собі приблизно 80 % бюджетної системи Франції.

Бюджетний процес у Франції складається з 4 стадій і триває більше трьох років.

Перша стадія – складання проєкту бюджету, здійснюється під керівництвом Міністерства економіки і фінансів (МЕФ). Протягом 9 місяців свій кошторис складає кожне міністерство і відомство. Якщо порівняти з Україною, то у Франції міністерства мають набагато більший строк подання кошторису до Міністерства фінансів, що, звичайно, дозволяє скласти дійсно реальний та об’єктивний кошторис державної установи на майбутній рік.

Варто зазначити, що Франція використовує програмно-цільовий метод розробки бюджету, який отримав назву «раціоналізація вибору бюджетних рішень». Після схвалення урядом проєкт бюджету направляється в парламент.

Друга стадія – розгляд і затвердження бюджету, триває приблизно 3 місяці. Особливістю цієї стадії є те, що проєкт бюджету розглядається у фінансовій комісії кожної палати. Спочатку проєкт бюджету обговорюється в нижній палаті (національні збори), після чого передається у верхню палату (сенат).

Якщо проєкт бюджету за результатом обговорень верхньої та нижньої палат не було схвалено, президент має право підписати указ та оголосити бюджет законом. Як бачимо, у Франції повноваження президента країни в

бюджетному процесі значно ширші, ніж в Україні. Проте спірним постає питання, чи правильно, коли глава держави може сам затвердити проєкт бюджету і надати йому статус закону. З одного боку, це виключає проблему прийняття бюджету не у відведений строк, проте бюджет може бути прийнятий зі значними прорахунками, через які парламент і не зміг у строк ухвалити проєкт.

Третя стадія – виконання бюджету, називається фінансовим роком, і у Франції збігається з календарним. Дохідна частина виконується через достатньо велику мережу фінансових агентів, виконанню видатків бюджету передує процедура ретельного розподілу засобів. У свою чергу, касове виконання бюджету здійснюється з допомогою системи казначейських кас, які мають поточні рахунки в Банку Франції, а також здійснюють розрахунково-касові операції з бюджетними коштами.

Четверта стадія – її основою є складання МЕФ звіту про виконання бюджету, а тому починається вона після закінчення бюджетного року.

Під час бюджетного процесу здійснюється фінансовий контроль, а спеціальним органом державного контролю є рахункова палата, на яку покладено функції попереднього, поточного і наступного контролю [72, с. 71].

Центральний бюджет характеризується поділом на 2 розділи:

– 90 % – операції остаточного характеру, що підрозділяються на поточні, цивільні, капітальні і військові витрати;

– 10 % – операції тимчасового характеру.

Варто зазначити, що Франції не характерна єдність бюджетної системи. Кожен із бюджетів країни формально самостійний. Проте, на практиці відома централізація все ж таки є: вищестояща влада затверджує бюджети нижчестоящих адміністративних одиниць [62, с. 36].

Фінансове підпорядкування органів місцевого самоврядування забезпечує система державних субсидій і позик, а також надбавки до суми

центральних податків. Засоби місцевих органів влади зберігаються на рахунках органів казначейства, що є результатом контролю центральним урядом фінансової діяльності місцевого самоврядування. Прикладом децентралізаціїї є і необхідність державного схвалення випуску місцевих позик. Таким чином, досягається повний контроль над місцевими бюджетами, хоча формально кожен місцевий бюджет відособлений, але перебуває на обліку органів казначейства. Таку практику варто застосувати і в Україні, адже системи чіткого контролю за місцевими бюджетами в нашій державі немає.

Спеціальні фонди у Франції являють собою сукупність грошових ресурсів місцевих органів, до них належать спеціальні рахунки казначейства, приєднані бюджети, фонди фінансово-кредитних установ, а також соціальний бюджет. Такі фонди відділені від бюджетів, оскільки їм характерна визначена автономність та самостійність. Спеціальні фонди можна поділити на 2 групи:

1 – до неї належать фонди доходів, а також витрат бюджету (фонд економічного і соціального розвитку Франції);

2 – основу цієї групи становлять позабюджетні фонди, яким характерна юридична самостійність.

Найбільші за кількість фінансових ресурсів – це фонди, які пов’язані з соціальними функціями, тому їх сукупність називають соціальним бюджетом Франції, чим дана країна і відрізняється від Великобританії. У країні значну увагу приділяють соціальним асигнуванням (допомога по безробіттю, будівництво житла), а значна кількість соціальних фондів у своїй структурі нагадує державний бюджет, що і дає підстави вважати такі фонди соціальним бюджетом [160, с. 57].

Ключовою у бюджетній системі Франції є Дирекція з питань бюджету (Direction du budget). Дирекція належить до структури мінекономіки, фінансів і промисловості Франції (Ministere de l'economie, des Finances et de l'industrie de la France), що перебуває у безпосередньому керівництві міністра-делегата з питань бюджету і бюджетної реформи.

Дирекція складається з 7 управлінь (sous-direction), кожне з яких займається бюджетними питаннями визначених міністерств і організацій.

Кожне бюджетне міністерство та організація зобов'язані на початку кожного бюджетного періоду проаналізувати виконання бюджету і підготувати пропозиції за бюджетними витратами на планований рік, так званий «підготовчий бюджет» (budget preparatoire) та направляють його на експертизу в Дирекцію.

Представники Дирекції, які є фахівцями у бюджетній сфері вивчають такі розрахунки та аналізують можливість їх виконання враховуючи специфіку бюджетної установи. У результаті розгляду «підготовчих бюджетів» складаються «бюджетні перспективи» (perspectives budgetaires) для кожної бюджетної організації країни. З метою чіткої взаємодії міністерств та організацій з Дирекцією і виділено такий тривалий термін у 9 місяців на складання кошторису державним установам.

З метою отримання зауважень-розбіжностей підготовлені «бюджетні перспективи» направляються Дирекцією до відповідних бюджетних організацій для ознайомлення. За наявності зауважень-розбіжностей вони розглядаються під час проведення так званих конференцій про бюджет (conferences budgetaires), на яких керівництво організацій висловлює свою думку. Це є прикладом надання державним установам права обґрунтовувати показники та відстоювати подані ними кошториси, яке, на жаль, не реалізується в Україні.

Схвалені у результаті вивчення та аналізу розбіжностей остаточні ліміти видатків для кожної бюджетної організації офіційно надсилаються на їхню адресу за підписом прем'єр-міністра у вигляді так званих листів-стель (lettres-plafonds), які в подальшому будуть використовуються як основа для складання Дирекцією проєкту закону про фінанси. Остаточне його доопрацювання проходить, звичайно, у серпні, проте на початку вересня проєкт передається на розгляд та схвалення уряду. У середині вересня, після

ухвалення урядом, проєкт закону передається для погодження та схвалення в держраду. У свою чергу, до числа повноважень Дирекції також належать підготовка пакетів необхідних документів та відповідні консультаційні процедури.

Дирекція з бюджетних питань разом з Дирекцією з податкового законодавства бере участь в обговоренні та розгляді закону про фінанси, який був винесений на голосування Конституційній раді.

В обов'язки Дирекції з бюджетних питань належить контроль за дотриманням бюджетного законодавства, зокрема під час виконання бюджету. З метою контролю Дирекція має доступ до інформації, що надходить від Дирекції суспільних фінансів міністерства економіки, фінансів і промисловості та спільно з нею кожного місяця здійснює її аналіз та опубліковує статистичні дані щодо виконання державного бюджету. Дирекція у Франції поєднує в собі бюджетні повноваження таких органів в Україні, як Міністерство фінансів України і Рахункова палата, що дозволяє скоротити витрати на фінансування державного апарату.

Вже тривалий період Дирекція налагоджує співвпрацю зі своїми колегами-однодумцями з Євросоюзу, а також тими, хто цікавиться ситуацією щодо розробки і виконання бюджету у Франції. Цим країна засвідчує, що вона може бути надійним партнером в євроспільноті та дозволяє закордонним інвесторам реально оцінити фінансовий стан держави. Така взаємодія є наглядним прикладом залучення іноземних інвесторів для України.

З метою узгодження бюджетної політики країн-членів ЄС Дирекція з бюджетних питань разом з Дирекцією прогнозів і Дирекцією казначейства постійно аналізує стан виконання бюджетів інших держав ЄС, зокрема шляхом обговорення їх результатів. Під час таких обговорень представники Дирекцій обмірковують результати своєї роботи, зокрема, виконання

бюджетів, проблеми пов’язані з бюджетною політикою та шляхи їх вирішення [162, с. 150–151].

З метою ефективного бюджетного контролю, зокрема за виконанням бюджету, Дирекції підпорядковані фінансові контролери у всіх регіонах Франції. До повноважень контролерів належить перевірка стану виконання бюджету відповідними організаціями у своїх регіонах, а також звітність керівництву Дирекції. Контролери повинні сприяти керівництву Дирекції у проведенні переговорів з керівництвом міністерств, у яких на думку контролерів виконання бюджетів протягом року супроводжується певними труднощами.

У свою чергу, з метою забезпечення фінансового контролю за роботою Дирекціїї, про кожен етап своєї роботи над бюджетом вона звітує перед міністром-делегатом з питань бюджету та бюджетної реформи, а Міністр-делегат доповідає про напрями бюджетної сфери міністру економіки, фінансів та промисловості.

Принцип, яким керується у своїй діяльності управління Дирекції є досить актуальним і для України, а саме: удосконалення державного управління, а як результат бюджетної політики є важливою умовою для підготовки бюджету держави та гарантією оптимізації фінансування бюджетних видатків [12, с. 112–114].

Отже, у Франції основну ставку на розробку і контроль бюджету покладено не на казначейство, як у Великобританії, чи на Міністерство фінансів, як у Німеччині, а на унікальний фінансовий орган, який властивий лише французькому державному апарату – Дирекцію з фінансових питань.

Також для повноти аналізу варто розглянути фінансові системи різних регіонів світу. Не секрет, що фінансовий устрій країни залежить від таких факторів, як її географічне розташування, менталітет і національне багатство.

Пропонуємо розглянути фінансові системи країн, які містяться в Азії. Одним із яскравих представників цього регіону є Китай. Унікальністю цієї

країни є те, що за обсягами ВВП Китай скоро наздожене США, проте на рівень життя пересічного жителя держави це практично не впливає.

Китай одна із не багатьох країн, в якій ще зберігся комуністичний лад, що відбилося і на бюджетному процесі країни. Бюджетна система КНР повністю відповідає адміністративно-територіальній системі країни. Вона є централізованою і складається з п'яти бюджетів, які розміщені в ієрархічному порядку:

– перший рівень – центральний бюджет;

– другий рівень – бюджети провінцій і автономних округів;

– третій рівень – бюджети міст, які мають адміністративно-територіальний поділ на райони;

– четвертий рівень – бюджети міст, які не поділені на райони;

– п'ятий рівень – бюджети поселень і невеликих міст.

Особливістю прийняття центрального бюджету КНР є те, що він повинен бути бездефіцитним, а місцеві бюджети приймаються згідно з принципом балансу між дохідною і видатковою частинами таких бюджетів.

Бюджетний період у Китаї починається 1 січня і закінчується 31 грудня. Одиницею розрахунку бюджетних доходів і витрат є національна валюта – юань.

Основним органом бюджетного процесу в КНР є Китайська асоціація народних представників (далі – КАНП). КАНП приймає центральний бюджет, контролює його виконання, а також перевіряє проєкти бюджетів з другого до п'ятого рівня. У структурі КАНП функціонує Постійний комітет, на який покладається виконання центрального і регіональних бюджетів і Фінансовий відділ, який саме складає проєкт центрального бюджету й ініціює використання коштів із резервних фондів [7, с. 554].

Особливістю Китайської фінансової системи є порядок контролю за виконанням і прийняттям місцевих бюджетів. Так, місцеві органи самоврядування створюють у своїй структурі спеціальні бюджетні комітети,

які розробляють проєкти місцевих бюджетів, що приймаються цими ж комітетами, проте цей процес проходить під контролем регіональних відділень КАНП і Постійного комітету [60, с. 55].

Касове обслуговування бюджету КНР здійснює казначейство у співпраці з Народним банком Китаю, проте в своїй діяльності керується інструкціями Державної ради КНР – аналог Міністерства фінансів України (орган, що займається складанням проєкту центрального бюджету і контролю за його виконанням) [60, с. 55–56].

Отже, фінансова система Китаю побудована на постулатах комуністичної системи, які передбачають адміністративно-контрольні методи управління усім бюджетним процесом держави лише одним органом КАНП і його структурними установами [48].

Наступним регіоном, який розглядається, є Європа, а саме північна частина Європи – Скандинавські країни. Скандинавськими називають п’ять країн: Швеція, Норвегія, Данія, Фінляндія, Ісландія. Ці країни об’єднують соціальні, політичні й економічні фактори. Так, Скандинавським країнам властиві такі ознаки: активна участь соціал-демократичних політичних сил; висока політична й економічна активність жінок; значний рівень «юніонізації» (значна кількість членів профспілок серед робочої сили); специфічна скандинавська культура праці й етика відносин у бізнесі.

Державний сектор у Скандинавських країнах на відміну від Японії займає значне місце у виробничій сфері держав. Так, майже кожен третій житель Швеції, Норвегії, Данії та кожен четвертий житель Фінляндії належать до числа державних робітників та службовців, подібного в розвинених країнах світу більш ніде не існує. Також у Скандинавських країнах одна із найбільш розвинених систем трансфертів [63].

Розглядаючи Швецію, необхідно зазначити, що крім державного бюджету, є ще бюджети двох рівнів місцевої влади: 23 ленії (губерні) і 288 комун. Ландстинг — це місцевий регіональний виборчий орган, який є у

кожному лені та має достатньо широке коло повноважень, зокрема закріплення місцевих податків, охорона здоров'я, розробка проєкту та схвалення бюджету лена. У комунах також є виборчий орган місцевого самоврядування – рада комуни, до компетенції якої належить організація місцевого оподаткування, а також соціальна сфера, наприклад освіта, культура, відпочинок, опіка над пенсіонерами [130].

Робота з розробки бюджету у Швеції розпочинається майже за рік до початку відповідного бюджетного періоду. Міністерство фінансів здійснює огляд прогнозів економіки на найближчі 3–5 роки, отримує упродовж лютого – на початку березня запити на фінансування, пропозиції щодо збільшення витрат та економії ресурсів від розпорядників бюджетних коштів. Важливим елементом є засідання Уряду з бюджетної політики, що провадиться з початку березня щороку [52, с. 107].

Характерна риса бюджетної та податкової системи Швеції – її соціальна спрямованість. Більше 50 % державного фінансування спрямовується на трансфертні платежі, а саме переказ коштів у приватний сектор (домашнім господарствам і підприємствам), у тому числі соціальні виплати, такі як: пенсії, житлові субсидії, допомога на дітей, сільськогосподарські та промислові субсидії. До них також зараховуються виплати державою відсотків за державним боргом. Вони надходять до коштів пенсійного фонду та до підприємств і банків, які придбали державні цінні папери [131].

Кошти, які залишаються після трансфертних платежів із загальних державних видатків спрямовуються на фінансування державного споживання та інвестиції.

Державне споживання фінансується у грошовому еквіваленті приблизному 90 % суми, що залишилась, у тому числі майже 2/3 фінансується в комунах. Йдеться, наприклад, про охорону здоров'я, освіту і державну адміністрацію. Більша частина державного споживання складається

із заробітніх плат посадових осіб – медичних працівників, учителів та ін. 10 %, що залишаються – державні капіталовкладення [153, с. 177–178].

Грошово-кредитна система Швеції включає: 1) Шведський державний банк; 2) комерційні банки; 3) спеціальні кредитні інститути (ощадні й кооперативні банки); 4) фінансові товариства; 5) страхові компанії; 6) Загальний пенсійний фонд.

Проєкт бюджету на наступний бюджетний рік надають для розгляду у січні, а у квітні він затверджується разом з доповненнями. Центральний уряд здійснює суттєвий вплив на економіку держави використовуючи економічні інструменти, основним з яких є державний бюджет.

Варто зазначити, що у Швеції бюджетний рік на відміну від України триває з 1 червня, планування є багаторічним, зокрема, є обов'язковим на п'ять років, але не схвалюється парламентом.

У свою чергу, Фінляндія – це країна, яка має унікальну географію. Безперечно, основним національним багатством варто вважати ліси Фінляндії, якими покрито майже 80 % загальної території. Унікальним є те, що після розпаду СРСР країна залишилася без ринку збуту своїх товарів і пройшла дві девальвації, проте з початку 2000-хх років владі вдалося побудувати ефективну ринкову економіку в країні і забезпечити високий рівень освіти, яка надається в державі безкоштовно. Як відомо, основу експорту держави становлять телекомунікаційні технології компанії Nokia, проте спостерігається зменшення ВВП країни у зв'язку з тим, що цей показник у Фінляндії залежить від стану справ у найбільшого експортера країни [43].

Необхідно зазначити, що період середньострокового планування, до ефективності якого прагне й Україна, у Великобританії, Франції, Швеції становить 3 роки, в Німеччині – 5 років, у Фінляндії встановлюється на період каденції нового уряду, а у Нідерландах та Австрії середньострокові

бюджетні цілі визначаються в коаліційній угоді партій, що входять до урядової коаліції [153, с. 177–178].

Отже, Скандинавським країнам притаманно державне фінансування соціального захисту населення, що дозволило забезпечити в цих країнах один з найвищих рівнів життя у світі. Безперечно, Україні необхідно мати такі орієнтири у своїй соціальній політиці та політиці фінансування освіти, проте щоб віддавати значні кошти на забезпечення потреб соціуму, необхідно побудувати таку ж інвестиційно-привабливу економіку, як у Скандинавських країнах.

Для України проблема досягнення вищої прозорості бюджетів сектору загального державного управління належить до першочергових, адже без її розв'язання навряд чи можливі позитивні зміни в розвитку як державних фінансів загалом, так і їхніх окремих складових.

Так, у Звіті Держдепартаменту США податково-бюджетна транспарентність визначається як «критично важлива компонента ефективного управління державними фінансами, що допомагає зміцнювати довіру учасників ринку і створює передумови для стійкого економічного розвитку. Прозорість також забезпечує доступність державного бюджету для громадян і в такий спосіб допомагає забезпечити підзвітність керівництва країни» [179, с. 115].

Держдепартамент США застосовував такі критерії для підтвердження відповідності мінімальним вимогам за податково-бюджетною прозорістю. «Бюджетна інформація повинна бути:

– повноцінною (містити досить повну картину доходів уряду, зокрема доходів від природних ресурсів, планових видатків, асигнувань і надходжень від великих державних підприємств, значних наявних або безготівкових коштів, включаючи допомогу іноземних держав тощо; разом з тим під час проведення оцінки бралося до уваги, що бюджети на військові й/або

розвідувальні цілі часто недоступні для суспільного ознайомлення з міркувань національної безпеки);

– достовірною (якщо вони точні й вчасно публікуються для ознайомлення);

– відкритою для загального ознайомлення (широкодоступна в Інтернеті, у державних установах або в бібліотеках, може надаватися за запитом або продаватися за номінальну плату в державній установі тощо)» [146].

Моніторинг зібраної інформації свідчить, що в 50 з 140 держав, які були потенційними одержувачами допомоги й оцінювалися, не виконувалися мінімальні вимоги з податково-бюджетної прозорості. Урядам 11 країн вдалося значно наблизитися до відповідності мінімальним вимогам з податково-бюджетної прозорості. До урядів, що не відповідають мінімальним вимогам з податково-бюджетної прозорості і у яких відсутній значний прогрес, на жаль, була віднесена і Україна.

Оцінки державного департаменту США співвідносяться з Індексом відкритості бюджету. У свою чергу, Індекс відкритості бюджету здійснює оцінку восьми основних документів, що повинні надаватися урядом (Попередній проєкт бюджету, Проєкт бюджету виконавчої влади, Затверджений бюджет, Громадський бюджет, Звіт про стан протягом року, Піврічний звіт, Річний звіт, Аудиторський звіт), а також якість їхньої підготовки – доступність, зрозумілість та своєчасність. Бали за надані відповіді на 95 зі 125 питань Індексу відкритості використовуються для встановлення неупереджених оцінок та класифікації відносної прозорості досліджуваної держави. Сума цих балів свідчить про Індекс відкритості бюджету – загальний рівень прозорості бюджету [55].

Доцільно зазначити, що за результатами Індексу бюджетної прозорості 2017 року Україна набрала 54 бали зі 100 можливих. Поряд з цим, це все ж таки більше, ніж середній рівень транспарентності по всьому світу, який

дорівнює 43 балам зі 100. Згідно зроблених досліджень Україна суттєво підвищила свій рейтинг на 18 позицій, або на 14 %. Наприклад, 2015 року Україна набрала 46 балів із 100. Ці показники свідчать про позитивну динаміку, яка є результатом покращення транспарентності бюджетного процесу в Україні, зокрема підвищення прозорості бюджетів завдяки проєкту Мінфіну «Є-Дата» [148].

Вважаємо за необхідність зазначити, що «фінансово-прозорий» бюджетний процес може вирішити такі завдання:

– створити ефективну систему бюджетного процесу щодо управління публічними фінансами;

– оптимізувати доходи і витрати публічнх фінансів в процесі їхнього використання;

– посилити бюджетний та громадський контроль під час процесу бюджетної децентралізації;

– отримувати консолідовану звітність.

Варто зазначити, що рекомендації у Звіті держдепартаменту США стосуються перш за все підвищення транспарентності бюджетної сфери за рахунок включення квазифіскальних заходів в енергетичному секторі, що дозволяє переглянути доходи уряду й фінансові показники державних підприємств, і публічних критеріїв для всіх тендерів природних ресурсів [180]. Міжнародне бюджетне партнерство рекомендує Україні перш за все збільшення прозорості бюджету здійснювати за рахунок:

– «підготовки й оприлюднення Середньорічного звіту (це вдало здійснюють Болгарія, Чеська республіка, Польща, Румунія й Словаччина);

– створення й опублікування Громадського бюджету, що призначений для того, щоб широке коло громадськості могло розуміти плани уряду з оптимізації державних доходів і витрат суспільних коштів для досягнення цілей державної політики;

– поліпшення всеосяжного характеру чинного бюджету, описуючи макроекономічну й фіскальну структури уряду;

– збільшення всеосяжного характеру Бюджетної пропозиції виконавчої влади, особливо у наданні інформації за такими критеріями: витрати за рік, дані про неподаткові доходи, державний борг, вплив макроекономічних прогнозів на бюджет, позабюджетні фонди, джерела донорської допомоги як фінансової, так і натуральної тощо;

– покращення якості всіх інших звітів» [55].

Експерт Міжнародного центру перспективних досліджень І. Газізуллін [44] зазначає, що «уряд України може суттєво підвищити прозорість бюджету практично без додаткових витрат на впровадження необхідних заходів. Для цього треба: публікувати середньорічний звіт, який нині готують лише для внутрішнього користування; складати та публікувати бюджет для громадян; включати в чинний бюджет докладний опис макроекономічного та фіскального середовища».

Розглянувши фінансові системи провідних європейських країн, можна зробити висновок, що Великобританія, Франція і Німеччина хоч і враховують іноземний досвід під час реформування адміністративного апарату, проте рухаються так званим «своїм шляхом», враховуючи стан економіки в країні та традиції минулого.

Україні, в якій настав етап реформування, перш за все необхідно враховувати проблеми, які виникають всередині держави, і реагувати на них, а не займатися хаотично копіювати фрагменти законодавства зарубіжних країн.

Разом з тим вважаємо за доцільне використати Україні досвід Фінляндії, а саме у частині встановлення періоду середньострокового планування – каденції уряду. На нашу думку, це є ефективним та доцільним, а також допоможе уникнути непорозумінь, які виникають між учасниками

бюджетного процесу, та стане умовою для застосування щодо них персональної відповідальності.

3.2. Правові засади партиципаторного фонду як складової Державного бюджету України

Україна з моменту незалежності і до сьогодення носить ярлик «країни, що розвивається». Для переходу на вищий рівень, у групу високорозвинених країн, потрібні докорінні зміни в соціально-економічному житті держави. Саме за цим критерієм і визначається, який статус має певна країна. Також критерій, за яким визначається розвиток країни, – це рівень життя її населення. Отже, підвищення рівня життя в Україні є одним із проміжних етапів досягнення рівня високорозвиненої країни.

Для досягнення цієї мети в Україні проводяться або заплановані до проведення багато реформ, пов’язаних з докорінною зміною майже кожної сфери життєдіяльності суспільства. Це є не просто процес, це – своєрідна революція, яку повинен пережити кожен член українського суспільства. Централізовані реформи є, звичайно, рушійною силою у процесі соціально-економічного розвитку країни, але необхідно пам’ятати, що будь-якому процесу певною мірою щось чинить опір. Чи то конкретні люди, чи просто положення речей – не є досить важливо. Результат один – змін не спостерігається. За таким положенням речей у процес реалізації реформ вступає громада.

Відповідно до ст. 140 Конституції України «місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [156, с. 313–314].

Н. І. Васильєва вважає, що в Україні розвиток громадянського суспільства та участь громадськості в цьому процесі були формальною процедурою. І тому механізми впровадження демократії – це складні процеси, що вимагають обережності [25, с. 126].

Як відомо, під час проведення реформ в інших країнах були прецеденти, коли докорінні зміни йшли у зворотному напрямі, ніж це прийнято. Вперше повний процес створення партиципаторного бюджету відбувся 1989 року в місті Порту-Алегрі у Бразилії. Це щорічний процес дискусії та прийняття важливих рішень, у якому мешканці міста вирішують, як витрачати частину місцевого бюджету. У процесі загальнодоступних зібрань громадяни й обрані бюджетні делегати голосують за те, які є пріоритетні потреби на даній території, вирішення яких потребує грошових ресурсів та у якій кількості. На першому етапі сусіди обирають дільничних і «тематичних» делегатів, які матимуть право, потім на неофіційних зустрічах ухвалювати рішення про першочергові та пріоритетні інвестиції, надаючи їм визначене число пунктів – чим більше, тим важливіша інвестиція. Під час другого етапу за допомогою спільної участі дільничних і «тематичних» зборів, шляхом голосування обираються депутати до Ради партиципаторного бюджету.

Нещодавно в Україні за допомогою Фундації польсько-української співпраці ПАУСІ були введені пілотні проєкти партиципаторного бюджетування в таких містах, як Чернігів, Черкаси, Полтава та Луцьк.

Костянтин Плоський, заступник директора польсько-української фундації ПАУСІ зазначив: «Ідея проєкту полягала в тому, аби три міста хоча б спробували модель громадського бюджету. Всі 8 місяців ми їх підтримували – проводили семінари для міської ради та активістів, возили в Польщу, підтримували консультаційно і фінансово, допомагали проводити рекламні кампанії. Наразі ж ми обмірковуємо, як продовжити підтримку

поширення бюджетів участі серед українських міст, а учасників проєкту плануємо залучати вже як українських експертів» [157, с. 108].

Концепція та процедура розробки партиципаторного бюджету, як це часто буває з нестандартними або новими політичними процесами, є можливістю пошуку варіантів для вирішень складних питань, зокрема мешканцями певного міста. Цей процес, як правило отримує підтримку зважаючи на процеси модернізації систем місцевого управління, зокрема децентралізації. Крім того, кількість грошових коштів постійно зменшується. У зв'язку з цим у кожного громадянина виникає прагнення мати відношення до розв'язання спільних проблем [30].

2016 року цей процес здобув прихильність у багатьох містах України. Крім перших ініціаторів (Чернігів, Черкаси, Полтава, Луцьк), партиципаторний бюджет, бюджет участі або громадський бюджет, активно впроваджується у більш ніж 45 містах, 23 з них – обласні центри [83]. Для мешканців міст така можливість – це певний іспит на здатність громади у встановленні партнерських відносин з органами влади та можливість стати рушійною силою докорінних змін у житті громади та країни в подальшому. Зазначаємо, що середньостатистичне положення за бюджетами участі у містах виглядає таким чином: у більшості випадків це положення, які закріплюють правила бюджету участі. Тому фінансування для партиципаторного бюджету розподіляється щороку з бюджету міста. Варто зазначити, що існують також випадки, коли реалізація цього бюджету регулюється строковою програмою – як у Дніпрі, Харкові, Полтаві та Черкасах. Наголошуємо, що в цих містах існує ризик щодо строку дії програми, оскільки є ймовірність, що після завершення її не буде продовжено, як наслідок, реалізація партицитипаторного бюджету не буде забезпечена [33].

Таким чином, в умовах сьогодення в Україні декларується впровадження «польської моделі» партиципаторного бюджету, як наслідок, можемо виокремити такі принципи реалізації:

– усі прийняті у процесі голосування рішення повинні бути обов'язково виконані;

– проєкти повинні відповідати плану стратегічного розвитку міста;

– вартість проєкту не може перевищувати відведену на його реалізацію суму;

– реалізація проєкту можлива виключно на території відповідного міста;

– процес бюджету участі має циклічний характер, тому, як наслідок, проводиться щорічно один раз на рік;

– термін виконання одного проєкту не може перевищувати одного року;

– відкритість процедури проведення партиципаторного бюджету;

– взаємовідповідальність з боку органів місцевої влади та громадян;

– зміцнення громади в цілому, а не лише встановлення довірчих відносин між окремими громадами та представниками місцевої влади [139].

До того ж, в межах програми громадянин України має можливість подати проєкт або проголосувати за обраний.

Звертаємо увагу, що для муніципалітетів партиципаторне бюджетування виступає ефективним та дієвим інструментом розподілу суспільних ресурсів, наслідками якого є зниження рівня корупції, підвищення довіри громадян до представників місцевої влади, розвиток демократії. Таким чином, територіальна громада має можливість брати активну участь у прийнятті управлінських рішень щодо покращення життя,

зміцнення соціального сектору, що сприяє підвищенню громадської правосвідомості, появі нових громадських лідерів тощо.

Разом з тим, як вказує практика, за такої процедури можливе здійснення фінансування лише проєктів, на реалізацію яких витрачається не більше 1–1,5 млн гривень. Якщо ж йдеться про проєкт, наприклад, переобладнання лабораторій при міській лікарні чи якийсь інший проєкт вартістю понад 2 млн гривень, то місцевий бюджет не зможе прийняти заявку на участь такого проєкту за досить банальної причини – відсутності коштів. Оскільки сума коштів на бюджет участі, як правило, становить 1 % від міського бюджету або ж це фіксована сума на конкретний рік [18] (м. Київ, 2017 р. – 50 млн грн, максимальний бюджет проєкту – 1 млн грн, 2018 р. – 100 млн грн, 2019 року – 160 млн грн [90]; м. Львів – бюджет участі міста на 2017 р. становив 16 млн грн [88]; м. Краматорськ, 2017 р. – 1,5 млн грн, 2019 р. – 2,5 млн грн [89]; м. Ірпінь, 2018 р. – 1,5 млн грн, 2019 р. – 2,5 млн грн [18]). Тому постає питання можливості включення бюджету участі і до державного бюджету (позитивним прикладом його застосування є Португалія – перша країна, в якій громадський бюджет, починаючи з 2017 року застосовується на загальнодержавному рівні, а на етапі обговорення загальнодержавного громадського бюджету є й Франція) [32, с. 122].

А тому урядом та парламентом було підтримано ідею створення Всеукраїнського громадського бюджету.

Варто зазначити, що в Законі України «Про державний бюджет України на 2019 рік» міститься стаття: «Стаття 27. Установити, що кошти державного фонду регіонального розвитку (код 2761070) у сумі 500.000 тис. гривень спрямовуються на фінансове забезпечення реалізації проєктів – переможців «Всеукраїнського громадського бюджету» [100]. Для реалізації цієї норми 3 квітня 2019 р. Кабінетом Міністрів України було прийнято Постанову «Про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 196», норми якої містять деякі положення щодо

реалізації Всеукраїнського громадського бюджету, зокрема, зазначено, що проєкти-переможці фінансуються за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, повинні відповідати пріоритетам, що визначені у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [104] та відповідних стратегій розвитку регіонів, а їхня загальна вартість не повинна перевищувати 10 % коштів вищезазначеного фонду. У свою чергу, передбачена й обов'язковість співфінансування з місцевих бюджетів не менше 10 %.

Варто зазначити, що постає питання щодо зіставлення державного фонду регіонального розвитку та Всеукраїнського громадського бюджету. Оскільки Законом України «Про засади державної регіональної політики» (стаття 22) та Бюджетним кодексом України (стаття 24-1) здійснюється правове регулювання державного фонду регіонального розвитку. Відповідно до статті 22 Закону України «Про засади державної регіональної політики» встановлено базові принципи фінансування за рахунок фонду, які неможливо не враховувати і для фінансування Всеукраїнського громадського бюджету:

«1) відповідності Державній стратегії регіонального розвитку України, відповідній регіональній стратегії розвитку та планам заходів, що повязані з їх реалізаціює;

2) конкурсного відбору програм (проєктів) регіонального розвитку;

3) ефективності використання залучених ресурсів;

4) спроможності об'єктів та суб'єктів, на фінансування яких залучаються кошти державного фонду регіонального розвитку, самостійно забезпечувати подальше власне фінансування або утримуватися за рахунок коштів місцевих бюджетів;

5) адекватної фінансової та іншої участі органів місцевого самоврядування, на території юрисдикції чи в інтересах яких реалізуються відповідні заходи, програми чи проєкти;

6) неупередженого розподілу коштів державного фонду регіонального розвитку з урахуванням рівня соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць» [103, с. 45].

Натомість стаття 24-1 Бюджетного кодексу України визначає підходи щодо розподілу коштів Державного фонду регіонального розвитку між регіонами та способи проведення конкурсного відбору проєктів регіонального розвитку в межах квоти кожного регіону.

Відповідно до ч. 2 ст. 24-1 Бюджетного кодексу України «кошти державного фонду регіонального розвитку спрямовуються на виконання інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку (у тому числі проєктів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад), що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустріальних та інноваційних парків, спортивної інфраструктури і відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів» [20].

Звертаємо увагу, що законодавством встановлено: розподіл коштів здійснюється таким чином: «80 % коштів – відповідно до чисельності населення, яке проживає у відповідному регіоні; 20 % коштів – з урахуванням рівня соціально-економічного розвитку регіонів відповідно до показника валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу (для регіонів, у яких цей показник менше 75 % середнього показника по Україні)» [39].

«Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольські міські державні адміністрації до 1 травня року, що передує плановому, подають центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної регіональної політики, пропозиції з переліком і описом інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку» [20].

«Програми і проєкти, які реалізуються за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, підлягають обов'язковому співфінансуванню з місцевих бюджетів на рівні 10 %» [20].

Наголошуємо, що «розподіл коштів державного фонду регіонального розвитку за адміністративно-територіальними одиницями та інвестиційними програмами і проєктами регіонального розвитку затверджується Кабінетом Міністрів України за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету у тримісячний строк з дня набрання чинності Законом України «Про Державний бюджет України»» [20].

Погоджуємося з думкою А. Ткачука [147], який пропонує вивести Всеукраїнський громадський бюджет зі складу державного фонду регіонального розвитку, змінивши, відповідно, статтю 27 Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік», а саме: «Стаття 27. Установити, що через Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, здійснюється фінансування реалізації проєктів – переможців «Всеукраїнського громадського бюджету» у сумі 500.000 тис. гривень».

Не можемо не погодитись, що введення Всеукраїнського громадського бюджету у Державний фонд регіонального розвитку є концептуальною помилкою, оскільки останній є інструментом фінансування проєктів регіонального розвитку, метою яких є реалізація стратегічних цілей, закріплених у регіональних стратегіях, які є як правило довготривалими та передбачають здійснення певних заходів. У свою чергу, плани заходів є набором технічних завдань для проєктів регіонального розвитку. Кожного року на основі затверджених планів, у регіонах має оголошуватися перелік технічних завдань для проєктів, які є першочерговими для певного регіону у цьому плановому періоді. У такий спосіб, повинен відбуватися розвиток регіону. Об'єднання проєктів регіонального розвитку та проєктів реалізацію

яких передбачає «Всеукраїнський громадський бюджет» не дозволить ефективно та вчасно реалізувати стратегічне планування розвитку регіонів.

Необхідно зазначити, що поняття «Всеукраїнський громадський бюджет», «партиципаторний бюджет», «бюджет участі» не мають законодавчого закріплення.

А тому вважаємо, що варто розробити та прийняти закон, яким внести зміни чинного законодавства, зокрема до Бюджетного кодексу України щодо норм Всеукраїнського громадського бюджету, закріпивши його поняття, завдання, суму коштів або відсоток від доходів загального фонду, основні правила подачі проєктів, хто і за якими критеріями їх відбиратиме для голосування, шляхи їхньої ефективної реалізації та інші загальні положення, які повинні бути зрозумілими та чіткими, а також розповсюджуватися на всю територію держави. Вважаємо за доцільне не використовувати співфінансування з місцевих бюджетів, оскільки це стане результатом низької активності у Всеукраїнському громадському бюджеті. Як відомо, далеко не кожний місцевий бюджет буде на нього спроможний, а основна мета громадського бюджету – це залучення до управління публічними фінансами пересічного громадянина, який довіряє владі. У свою чергу, проєкти-переможці Всеукраїнського громадського бюджету можуть розв’язувати проблему на рівні держави, а не конкретної території, на що успішно запроваджуються місцеві громадські бюджети.

Тому вважаємо за доречне внесення змін і в Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема окремого розділу під назвою «Партиципаторне бюджетування», який відобразить процес такого учасницького бюджетування та закріпить єдині правила фінансування місцевих ініціатив, не виключаючи можливості врахування специфіки міста.

Отже, партиципаторне бюджетування – це процес, який забезпечує утворення, розподіл, використання та управління коштів з державного або

місцевого бюджету для фінансування та реалізації проєктів, ініціаторами яких є жителі відповідної територіальної громади.

Критикуючи додаткові видатки на фінансування Всеукраїнського громадського бюджету, не варто забувати, що, порівняно з видатками державного бюджету, суми, які будуть виділені на громадський бюджет, є досить незначними. Разом з тим лише громадянам відомі проблеми, які б вони хотіли вирішити першочергово.

Для практичної реалізації виділення Всеукраїнського громадського бюджету з бюджету фонду коштів державного фонду регіонального розвитку необхідно проаналізувати перші стадії бюджетного процесу.

Так, відповідно до Бюджетного кодексу України [18] «Міністерство фінансів України відповідає за складання Бюджетної декларації та проєкту Закону України «Про Державний бюджет України», визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, які використовуються для розроблення Бюджетної декларації та проєкту Державного бюджету України».

Міністерство фінансів України на основі прогнозних макропоказників економічного та соціального розвитку держави на середньостроковий період та аналізу виконання державного бюджету у попередніх, а також поточному періодах здійснює прогноз дохідної частини бюджету, розмірів фінансування державного бюджету, повернення та надання кредитів з державного бюджету, а також обсяги показників видатків державного бюджету (включаючи обсяг видатків та надання кредитів на національну безпеку й оборону) на середньостроковий період.

Також Міністерство фінансів України розробляє та інформує головних розпорядників бюджетних коштів щодо інструкцій з розробки бюджетних запитів.

Пропозиція полягає у тому, щоб на прикладі механізму з подачі головними розпорядниками бюджетних запитів до Міністерства фінансів

України місцеві (обласні) ради також подавали своєрідний запит, що міститиме програми проєктів, запропоновані членами певної територіальної громади, але які не отримали достатньої кількості голосів у процесі голосування за участі членів громади, проте не позбавлені інтересу з боку останньої.

Для акумулювання таких запитів та попередньої перевірки програм проєктів, що міститимуться в них на предмет реальності проходження ними попередньої процедури голосування, а також можливості реалізації таких програм у випадку виділення коштів з державного бюджету, пропонуємо створити орган у вигляді комісії.

Орган дістане назву Комісія з питань партиципаторного бюджетування або ж, за прикладом м. Київ, – Громадська бюджетна комісія.

Комісія є консультативним дорадчим органом при підзвітній Міністерству фінансів України громадській раді.

Комісія складатиметься з 10 членів, що обиратимуться через конкурсний відбір, організація якого покладатиметься на громадську раду.

Процедура обрання та призначення на посаду голови цієї комісії та заступників визначатиметься у Положенні про Комісію з питань партиципаторного бюджетування.

Зведений запит повинен бути у розпорядженні Департамента державного бюджету Міністерства фінансів України не пізніше 15 квітня.

Постає питання, яким чином організувати та забезпечити громадський бюджет на рівні держави.

Як відомо, відповідно до ч. 1 ст. 19 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» за звичайних обставин перший, а також третій тижні календарного місяця протягом сесії призначені для пленарних засідань Верховної Ради України, другий тиждень – відводиться для роботи у комітетах, тимчасових спеціальних комісіях, депутатських фракціях

(депутатських групах), а четвертий призначений для роботи народних обранців з виборцями [115].

Отже, згідно з Регламентом Верховної Ради України п’ять робочих днів щомісяця народний депутат повинен займатися роботою із виборцями. Однак значна кількість депутатів під роботою з виборцями мають на увазі здебільшого інформування своїх виборців про свою депутатську діяльність без безпосередніх зустрічей з ними. З огляду на таку думку, є необхідним визначення поняття взаємовідносин народного депутата України з виборцями.

Згідно з п. 2 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про статус народного депутата України»:

1) народні депутати, яких обрали в одномандатних округах, повинні співпрацювати з виборцями цього округу;

2) народні депутати, яких обрали в багатомандатних округах, співпрацюють зі своїми виборцями, які проживають на території України, шляхом персонального представництва, яке обумовлене та встановлене депутатськими фракціями (групами) Верховної Ради України на основі законодавства;

3) народний депутат зобов’язаний розглядати звернення виборців, підприємств, установ, організацій, об’єднань громадян, а також органів державної влади та місцевого самоврядування, повинен сприяти реалізації пропозицій та вимог, інформувати виборців про результати своєї депутатської діяльності, зокрема під час особистих звернень та зустрічей, а також за допомогою засобів масової інформації [117].

Враховуючи вищевикладене, народний депутат може і повинен сприяти реалізації партиципаторного бюджетування, оскільки зобов’язаний підтримувати зв’язок зі своїми виборцями та представляти їхні інтереси у Верховній Раді України.

Стверджуємо, що процес реалізації складний, але склад Верховної Ради України в умовах сьогодення становить 422 депутати. Відповідно до Відомості про кількість виборців у межах Автономної Республіки Крим, областей, міст Київ та Севастополь, закордонного виборчого округу, що створено згідно з ч. 5 ст. 30 Закону України «Про Державний реєстр виборців» [101], станом на 30.04.2019 зареєстровано 35 596 053 громадян України, які користуються активним виборчим правом. За підрахунком стає зрозумілим, що на кожного депутата припадає 84 350 виборців. Тобто, за українським законодавством, народний депутат обирається народом України і він йому ж повинен слугувати, а не окремим особам.

84 350 громадянина – цифра не з одним і не з двома знаками. Депутат не може фізично пройнятися проблемами кожного з цих людей. Крім того, спрямування діяльності народного депутата України повинно бути не на окремі бізнес-групи, а саме на Український народ. Йдеться про десятки сотень членів громад, які готові до реальних змін у своїй оселі, на території адміністративно-територіальної одиниці, що заселяє конкретна громада.

Не варто забувати, що, відповідно до ст. 34 Закону України «Про статус народного депутата України» [117], народний депутат може мати до 31 помічника-консультанта, правовий статус яких, зокрема, визначається Положенням про помічника-консультанта народного депутата України, затвердженим Постановою Верховної Ради України від 08.04.1999, із змінами та доповненнями від 01.01.2017 [107 с. 155].

Відповідно до ст. 2.2 Положення [107, с. 123] «помічник-консультант народного депутата зобов’язаний:

1) за дорученням народного депутата України вивчати питання, необхідні народному депутату України для здійснення його депутатських повноважень, готувати за ними відповідні матеріали;

2) допомагати народному депутату України в організації проведення звітів і зустрічей з виборцями, трудовими колективами підприємств, установ, організацій;

3) виконувати доручення народного депутата України у взаємовідносинах з виборцями, а також з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової інформації, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями;

4) допомагати народному депутату України під час особистого прийому ним виборців у розгляді звернень громадян, вирішенні порушених ними питань;

5) допомагати народному депутату України в розгляді надісланих на його ім'я поштою або поданих на особистому прийомі виборцями пропозицій;

6) систематично узагальнювати звернення виборців, інформувати народного депутата України про підсумки узагальнень;

7) за дорученням народного депутата України брати участь в організації вивчення громадської думки, потреб і запитів виборців, вносити йому пропозиції щодо шляхів їхнього вирішення» [20].

Тобто 32 представники влади за 35 днів безпосередньої роботи з виборцями можуть їх «почути», а за 7 (5 + 2) місяців роботи сесії можуть справитися з організацією втілення декількох ідей щодо покращення життя громади. Як відомо, відповідно до ч. 1 ст. 10 Регламенту Верховної Ради України [116] чергові сесії ВРУ починаються першого вівторка лютого та першого вівторка вересня кожного року, а завершуються, не пізніше ніж за 45 та 10 днів до початку наступної сесії.

За підрахунком, якщо та сесія, що розпочинається першого вівторка вересня і закінчується за 10 днів до початку наступної, яким є перший вівторок лютого, то це приблизно 5 місяців + 2 місяці роботи наступної сесії (лютий, березень). Оскільки до 1 червня року, що передує плановому, Уряд

зобов'язаний подати Бюджетну декларацію та макроекономічний прогноз до парламенту [40], тому і всі запити щодо виділення коштів з державного бюджету на партиципаторне бюджетування мають бути у розпорядженні Міністерства фінансів України хоча б до 1 квітня; і якщо щомісяця у депутата випадає 1 тиждень роботи із своїми виборцями (а це 5 робочих днів), то за 7 місяців це приблизно 35 днів.

Як підсумок, необхідно зазначити, що, відповідно до ч. 3 ст. 7 Закону України «Про статус народного депутата України», «народний депутат відповідальний за свою депутатську діяльність перед Українським народом як уповноважений ним представник у Верховній Раді України» [117].

Враховуючи вищевикладене та на основі статті 5 Бюджетного кодексу України, яка передбачає складові бюджетної системи, а саме державний та місцеві бюджети, вважаємо за необхідне закріпити у Бюджетному кодексі України поняття «Комісія з питань партиципаторного бюджетування», «партиципаторний фонд Державного бюджету України» та «партиципаторне бюджетування». А тому пункти статті 2 пропонуємо доповнити та викласти у такій редакції:

«27) Комісія з питань партиципаторного бюджетування – робочий орган громадської ради при Міністерстві фінансів України»;

«40) партиципаторне бюджетування – це процес, який забезпечує утворення, розподіл, використання та управління коштів із державного або місцевого бюджету для фінансування та реалізації проєктів, ініціаторами яких є жителі відповідної територіальної громади»;

«41) партиципаторний фонд Державного бюджету України – це публічний, централізований, цільовий фонд грошових коштів, що створюється з метою залучення у бюджетний процес громадян для реалізації своїх ідей у вигляді проєктів-переможців голосування».

Разом з тим пропонуємо доповнити статтю 24 статтею 24^5 та викласти її такій редакції: «Партиципаторний фонд Державного бюджету України».

«1. Партиципаторний фонд Державного бюджету України становить 1 відсоток від видатків спеціального фонду Державного бюджету України.

2. У Державному бюджеті партиципаторний фонд передбачається обов'язково. Рішення щодо необхідності у створенні партиципаторного фонду місцевого бюджету ухвалюється відповідним органом місцевого самоврядування.

3. Голосування за проєкти проводиться на всій території України виключно у формі електронного голосування, яке забезпечує ідентифікацію голосуючих через авторизацію.

4. Подані проєкти повинні відповідати та не суперечити законодавству України та Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. Проєкти до партиципаторного фонду Державного бюджету України мають право подавати громадяни України віком від 16 років через органи місцевого самоврядування, наукові установи або народних депутатів.

5. Реалізуються проєкти-переможці у наступному бюджетному році шляхом включення їх до видатків Державного бюджету України. Співфінансування проєктів-переможців з відповідними місцевими бюджетами не допускається. Звітність про реалізацію проєктів-переможців включається у річний звіт про виконання державного бюджету.

6. Народні депутати забезпечують складання бюджетних запитів щодо фінансування проєктів жителів тієї громади, яку кожен з них представляє, для їх подальшого подання Міністерству фінансів України.

7. Бюджетні запити складаються, відповідно до вимог Інструкції з підготовки бюджетних запитів, у терміни та порядку, встановлені Міністерством фінансів України.

8. Головні розпорядники бюджетних коштів забезпечують своєчасність, достовірність та зміст поданих Міністерству фінансів України бюджетних запитів, які мають містити всю інформацію про заплановані проєкти.

9. Міністерство фінансів України у триденний строк з дня отримання запиту з партиципаторного бюджетування (далі – запит) передає його на розгляд Комісії з питань партиципаторного бюджетування (далі – комісія).

10. Голова комісії не пізніше 3 наступних робочих днів після розгляду останнього запиту, поданого у строк, звітує на засіданні громадської ради про якість складання програм проєктів, що становлять основу запиту.

11. Комісія може запрошувати для розгляду відповідних запитів як експертів та консультантів, які не є членами громадської ради. У такому разі ці особи користуються на засіданнях комісії правом дорадчого голосу.

12. Порядок залучення експертів та консультантів, що не є членами громадської ради, визначається на засіданні ради.

13. Громадська рада не пізніше 7-денного строку після заслуховування звіту про оцінювання якості проєктів та запитів з партиципаторного бюджетування визначає їх відповідність Інструкції з підготовки бюджетних запитів.

14. На основі отриманих результатів із запитів, які відповідають усім вимогам, що ставляться до бюджетного запиту, робоча група громадської ради формує зведений запит, який не пізніше 15 квітня подає на розгляд Департаменту державного бюджету Міністерства фінансів України.

15. На основі аналізу бюджетних запитів із партиципаторного бюджетування Міністерство фінансів України готує проєкт закону про Державний бюджет України.

Для підготовки проєкту Державного бюджету України Міністерство фінансів України розробляє і доводить до головних розпорядників бюджетних коштів та до народних депутатів, обраних в одномандатних мажоритарних округах, інструкції з підготовки бюджетних запитів у терміни, визначені Міністерством фінансів України».

Можемо стверджувати, що партиципаторне бюджетування – це сукупність таких складових: прозоре та чесне голосування, якісні проєкти та надійні партнери, а також, безумовно, самоврядна громада та дієві рішення.

Вважаємо, що належна реалізація нововведеного партиципаторного бюджетування можлива за таких умов:

– зміни в законодавстві у зв'язку із введенням в дію Всеукраїнського громадського бюджету;

– створення «майданчика» обговорення, який буде доступний громадянам;

– впровадження та налаштування електронного голосування, що стане фактором закріплення довіри до його проведення.

Наголошуємо, що за пропозиціями юридично-адвокаційної команди Всеукраїнського громадського бюджету для забезпечення прозорості цього процесу планується створити:

1. Онлайн-платформу для подачі, опрацювання та голосування за проєкти.

2. Світлофор-карта, що висвітлюватиме всі етапи Всеукраїнського громадського бюджету в розрізі окремих областей, проєктів, напрямів, бюджетів тощо.

3. Проведення публічних обговорень та доопрацювання проєкту з подальшим акцептуванням пропозицій автором [34].

Також важливим фактором виступає постійне інформування про етапи реалізації проєктів, наприклад можна звітувати щодо реалізації проєктів шляхом розсилки електронних листів усім, хто проголосував за проєкти та підтвердив бажання отримувати листи про перебіг їхньої реалізації.

Потребує також уваги, залучення безпосередньо автора проєкту до контролю за його реалізацією владою. Тому зазначаємо, що доцільно

передбачити підписання автором плану реалізації проєкту з чіткими термінами та конкретними відповідальними, а також змін до плану.

Погоджуємося з думкою І. М. Сотник [137, с. 33], що важливим заходом у контексті розбудови бюджету участі є проведення періодичних тренінгів, на яких жителі міста зможуть отримати технічні знання і навички, ознайомитися з правилами партиципаторного бюджету, законодавчими умовами чи обмеженнями, що спростить процес створення проєктів і голосування за них.

Доцільним є започаткування щорічних конференцій у закладах вищої освіти з метою залучення студентства до активної участі у партиципаторному бюджеті.

Вважаємо, що партиципаторне бюджетування стосується виключно активних громад, які готові працювати в тому числі спільно з представниками державних органів, спроможні аналізувати і визначати їхні потреби у наступному бюджетному році. Разом з тим для тих, хто візьме активну участь у партиципаторному бюджетуванні, та тих, хто утримається від неї, доходи і видатки на поточний рік міститиме Закон України «Про Державний бюджет України».

Не можемо не погодитися, що вагомим інструментом залучення громадян до реалізації партиципаторного бюджету може стати впровадження зарубіжного досвіду щодо вільної дискусії містян у «Світовому кафе», де члени громади матимуть можливість вільно подискутувати в кафе за чашкою кави над ідеями майбутніх проєктів, обговорити правила та процедури процесу партиципаторного бюджету [157, с. 109].

Варто зазначити, що до проблем запровадження партиципарного бюджетування можемо віднести: наявну недовіру громадян до влади, низький рівень активності громадян, тривалі дискусії між громадськістю та посадовцями, затяжні строки прийняття рішень і відсутність мотивацій, технічні проблеми з проведення голосування, антиреклама тощо. Натомість

мешканці, концентруючись на загальних потребах покращення рівня життя, підвищують фінансову грамотність членів територіальної громади та їхню відповідальність за функціонування і розвиток населеного пункту.

У зв'язку з обмеженістю ресурсів місцевих бюджетів та неможливістю фінансування місцевих фінансових ініціатив жителів громади повним обсягом досить гострим постало питання юридичного закріплення інституту партиципаторного бюджетування, що посилить співпрацю та відповідальність громади з владою, а також збільшить ступінь контролю та довіри населення до представників влади.

Одним із позитивів застосування цього інструменту є підвищення відповідальності за свою діяльність і жителів, і місцевої влади, коли вони довірятимуть діям один одного та чітко будуть знати свої повноваження. Зняття таємничості з бюджетного процесу, що сприятиме поліпшенняю загального розуміння громадянами бюджетних питань, здатності їх до аналізу вартості впроваджуваних їхніх ідей, а відтак і усвідомлення співучасті в житті територіальної громади [159, с. 45].

Отже, партиципаторний фонд бюджету сприяє підвищенню прозорості та доступності бюджетної інформації, результатів діяльності органів влади, коли кожному громадянину стає зрозуміло, яким чином здійснюється акумулювання, розподіл і використання коштів бюджету, оскільки, саме вони активно впливають на здійснення видатків у пріоритетних сферах, з точки зору громадськості.

Висновки до розділу 3

Дослідження напрямів вдосконалення правового регулювання бюджетного процесу в Україні дозволяє сформулювати висновки, узагальнення та пропозиції.

1. З метою дослідження бюджетного процесу проведено аналіз та порівняння бюджетного процесу зарубіжних країн, зокрема: Великобританії, Німеччини, Польщі, Франції, Китаю, Швеції, Норвегії, Данії, Фінляндії, Ісландії. Запропоновано використати Україні зарубіжний досвід, а саме у частині закріплення періоду середньострокового планування, зокрема Фінляндії – де бюджетне планування здійснюється на період каденції уряду або Нідерландів та Австрії – у яких бюджетні цілі встановлюються у коаліційній угоді. На нашу думку це є ефективним та доцільним, оскільки є підставою уникнути непорозумінь, які виникають між учасниками бюджетного процесу та стане умовою для застосування відповідальності.

2. Доведено необхідність внесення змін, які доповнять, деталізують та усунуть колізії, зокрема у:

– Бюджетному кодексі України, статті 5 «Структура бюджетної системи України», а саме у частині 1: «Бюджетна система України складається з державного бюджету та місцевих бюджетів», статті 24-1 «Державний фонд регіонального розвитку», зокрема у частині 2: «Кошти державного фонду регіонального розвитку спрямовуються на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку (у тому числі проектів співробітництва та добровільного об’єднання територіальних громад), що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустріальних та інноваційних парків, спортивної інфраструктури і відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів, а також на реалізацію проектів – переможців "Всеукраїнського громадського бюджету»;

– Законі України «Про Державний бюджет України на 2019 рік», статті 27 «Установити, що кошти державного фонду регіонального розвитку (код 2761070) у сумі 500.000 тис. гривень спрямовуються на фінансове забезпечення реалізації проектів-переможців «Всеукраїнського громадського бюджету».

3. Запропоновано доповнити Бюджетний кодекс України, зокрема:

– пункти статті 2 та викласти їх у такій редакції:

«27) Комісія з питань партиципаторного бюджетування – робочий орган громадської ради при Міністерстві фінансів України»;

«40) партиципаторне бюджетування – це процес, який забезпечує утворення, розподіл, використання та управління коштів із державного або місцевого бюджету для фінансування та реалізації проєктів, ініціаторами яких є жителі відповідної територіальної громади»;

«41) партиципаторний фонд Державного бюджету України – це публічний, централізований, цільовий фонд грошових коштів, що створюється з метою залучення у бюджетний процес громадян для реалізації своїх ідей у вигляді проєктів-переможців голосування».

– редакцію статті 24, а саме статті 24^5:

«Партиципаторний фонд Державного бюджету України», у якій пропонується закріпити основи реалізації партиципаторного бюджетування.

4. Доведено необхідність внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема розділу «Партиципаторне бюджетування», який закріпить уніфіковані правила фінансування місцевих ініціатив та відобразить процес такого бюджетування з можливістю врахування специфіки кожного міста, що стане умовою недопущення конфліктних ситуацій під час його реалізації.

5. Встановлено, що для успішної та ефективної реалізації партиципаторного бюджетування необхідно:

– нормативно встановлювати його правила і хаотично їх не змінювати, тобто прийняти чітку та зрозумілу для пересічного громадянина правову основу;

– враховувати інтереси як більшості, так і меншості (етнічних меншин, людей з інвалідністю, вимушено переміщених осіб);

– забезпечити технології, які дозволять реалізувати цей процес, зокрема інформаційну компанію, а також прозору, відкриту, чітку, доступну для кожного комунікацію та анонімність голосування (з метою уникнення адміністративного тиску, прикладом якого є школи, комунальні підприємства тощо);

– навчитись послідовній взаємодії громади та влади, вирішувати конфлікти виключно компромісом;

– бути вимогливими, як до автора проєкту, так і до представників влади, які відповідальні за реалізацію проєктів-переможців;

– навчитися визнавати свої помилки та недоліки;

– бути готовими, що для органів влади це додаткове навантаження та необхідність спфівпраці з активною громадою.

6. Констатовано, що основною ідеєю партиципаторного фонду Державного бюджету України є наближення фінансових ресурсів до громадян, а також дізнатись проблеми території, на які раніше не звертали уваги. Даний фонд є інструментом участі громадян у розподілі частки державного фінансування, це можливість приймати рішення щодо розпорядження фінансовими ресурсами держави на фінансування обраних проєктів. Партиципаторний фонд Державного бюджету України ефективний, оскільки саме він дозволяє задовольняти потреби громад, надаючи їм реальну владу над реальними грошима у взаємодії з владою, він є результатом довіри та конструктивного діалогу, оскільки повинен об’єднувати владу та громаду.

7. Визначено, недоцільність співфінансування для реалізації проєктів-переможців партиципаторного фонду Державного бюджету України, оскільки очікуваний обсяг співфінансування не завжди може бути виправданим та реальним для певної території, що стане підставою нереалізації проєкту.

8. Запропоновано використовувати віковий ценз з 16 років (для авторів проєктів та громадян, які матимуть право голосу) з метою залучити до вирішення проблем на які не звертали уваги раніше з допомогою молоді, зокрема школярів та студентів, що виховуватиме у них правову свідомість та культуру.

ВИСНОВКИ

Результатом дисертаційної роботи є теоретичне узагальнення та нове розв'язання наукового завдання - розкрито правові та організаційні проблеми правового регулювання бюджетного процесу в Україні та запропоновано шляхи їх вирішення, які полягають у наступному:

1. В умовах реалізації низки реформ та змін до законодавства постає необхідність у скерованих та чітко продуманих діях влади, які є індикатором їх ефективності та результативності. Вважаємо, що зміни та доповнення до бюджетного законодавства повинні забезпечувати ефективність та прозорість використання публічних коштів, інвестиційну привабливість України, а також підвищувати рейтинг держави за Індексом відкритості бюджету, що сприятиме зміцненню фінансової безпеки держави.

2. Функціями бюджетного процесу є фінансова, розподільна, контрольна, політична, планово-аналітична, комунікаційна.

3. Стадія бюджетного процесу – це сукупність визначених, законодавчо обґрунтованих дій учасників бюджетного процесу під час яких бюджет переходить з одного якісного стану в інший.

4. Визначена доцільність перспективного довгострокового бюджетного планування, що стане результатом ефективного використання пубічних фінансів, виконання завдань і функцій держави при реалізації програмно-цільового методу.

5. До проблем кожної зі стадій бюджетного процесу належать:

– відсутність чіткої правової регламентації, зумовленої суперечливими змінами та доповненнями до Бюджетного кодексу України;

– забезпечення прозорості та об’єктивності;

– порушення бюджетної дисципліни;

– фрагментарний характер відповідальності учасників бюджетного процесу.

6. Проаналізувавши досвід зарубіжних країн, зокрема: Великобританії, Німеччини, Польщі, Франції, Китаю, скандинавських країн: Швеції, Норвегії, Данії, Фінляндії, Ісландії, запропоновано в Україні використати здобутки Фінляндії, зокрема щодо встановлення періоду середньострокового планування–каденції уряду. Водночас, результативним може бути застосування досвіду Нідерландів та Австрії, де бюджетні цілі закріплюються в коаліційній угоді партій урядової коаліції.

7. Запропоновано:

- Внести зміни до Бюджетного кодексу України:

1. Пункти статті 2 доповнити та викласти у такій редакції:

«10) бюджетний процес – це підпорядкована нормам бюджетного законодавства діяльність уповноважених органів державної влади (місцевого самоврядування) щодо складання та розгляду Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) і прийняття рішення щодо них, складання, розгляду, затвердження та виконання бюджету, а також складання, розгляду і затвердження звіту про його виконання»;

«11) бюджетування – це елемент управління, який забезпечує виділення коштів та аналіз результатів кожної стадії бюджетного процесу з метою ефективного досягнення її завдань»;

«27) Комісія з питань партиципаторного бюджетування – робочий орган громадської ради при Міністерстві фінансів України»;

«38) огляд витрат державного бюджету – це метод фінансового контролю, який проводиться за рішенням Кабінету Міністрів України з метою перевірки ефективності, результативності та економії використання коштів державного бюджету»;

«40) партиципаторне бюджетування – це процес, який забезпечує утворення, розподіл, використання та управління коштів із державного або місцевого бюджету для фінансування та реалізації проєктів, ініціаторами яких є жителі відповідної територіальної громади»;

«41) партиципаторний фонд Державного бюджету України – це публічний, централізований, цільовий фонд грошових коштів, що створюється з метою залучення у бюджетний процес громадян для реалізації своїх ідей у вигляді проєктів-переможців голосування».

2. Доповнити статтю 19 пунктом 4 та викласти його у редакції: «Бюджетний процес ґрунтується на таких принципах: прозорості, науковості, циклічності, законності, розмежування компетенції представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування під час застосування балансового методу, достовірності фінансових показників, порівнянності, бюджетного регулювання, аналітичної діяльності, організації фінансового контролю на всіх стадіях бюджетного процесу та дотримання бюджетної дисципліни усіма учасниками бюджетної діяльності».

3. Податок на прибуток і податок на додану вартість визначити у Бюджетному кодексі України регульованими, а не закріпленими з розподілом

між бюджетами, а саме: статтю 29«Склад доходів Державного бюджету України» викласти у такій редакції:

«2) 70 відсотків податку на прибуток підприємств (крім податку на прибуток підприємств державної власності, що зараховується до загального фонду державного бюджету в повному обсязі, та податку, визначеного пунктом 18 частини першої статті 64, пунктом 1–2 частини першої статті 66 та пунктом 2 частини першої статті 69 цього Кодексу)»;

«6) 15 відсотків податку на додану вартість».

4. Доповнити статтю 69«Доходи загального фонду бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів» та викласти її у такій редакції:

«5) 30 відсотків податку на прибуток підприємств»;

«6) 5 відсотків податку на додану вартість».

5. Доповнити статтю 32 пунктом 3 та викласти його у такій редакції:

«3) Президент України звертається з позачерговим посланням до Верховної Ради України не пізніше 25 квітня року, що передує плановому, з інформацією про внутрішнє та зовнішнє становище України, напрями бюджетної політики та заходами економічної стабільності».

6. З метою забезпечення фінансової безпеки держави вважаємо за необхідне посилити відповідальність учасників бюджетного процесу, а саме міністра фінансів України, щодо недопущення порушення термінів підготовки Бюджетної декларації, зокрема їх перенесення, що суперечить нормам Бюджетного кодексу України та Закону України «Про регламент Верховної Ради України», а також є умовою для порушення термінів кожної стадії бюджетного процесу, та пропонуємо доповнити частину 6 статті 33

Бюджетного кодексу України «Складання та схвалення Бюджетної декларації», виклавши її у такій редакції: «Міністерство фінансів України до 15 травня року, що передує плановому, подає Бюджетну декларацію на розгляд Кабінету Міністрів України. Міністр фінансів України персонально відповідає за своєчасність підготовки Бюджетної декларації, у разі порушення термінів її подання до Кабінету Міністрів України Верховна Рада України ставить на голосування питання відповідності посаді міністра фінансів України».

7. Доповнити частину 3 статті 62 та викласти її у такій редакції: «Для забезпечення підвищення ефективності та результативності використання коштів державного бюджету за рішенням Кабінету Міністрів України проводяться огляди витрат державного бюджету. Підставою для проведення огляду відповідної сфери діяльності є затверджений Верховною Радою України звіт про використання коштів державного бюджету за минулий рік. Такі огляди передбачають аналіз ефективності реалізації державної політики у відповідній сфері діяльності за рахунок коштів державного бюджету в межах визначених бюджетних програм, а також оцінювання ефективності, результативності та економічної доцільності відповідних витрат державного бюджету».

8. З метою виконання принципів прозорості та публічності бюджетного процесу доповнити статтю 28, зокрема, частиною 7 та викласти її у такій редакції: «Міністерство фінансів України забезпечує наповнення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи “Прозорий бюджет”.

9. Доповнити статтю 24 статтею 24^5 та викласти її такій редакції: «Партиципаторний фонд Державного бюджету України».

«1. Партиципаторний фонд Державного бюджету України становить 1 відсоток від видатків спеціального фонду Державного бюджету України.

2. У Державному бюджеті партиципаторний фонд передбачається обов'язково. Рішення щодо необхідності у створенні партиципаторного фонду місцевого бюджету ухвалюється відповідним органом місцевого самоврядування.

3. Голосування за проєкти проводиться на всій території України виключно у формі електронного голосування, яке забезпечує ідентифікацію голосуючих через авторизацію.

4. Подані проєкти повинні відповідати та не суперечити законодавству України та Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. Проєкти до партиципаторного фонду Державного бюджету України мають право подавати громадяни України віком від 16 років через органи місцевого самоврядування, наукові установи або народних депутатів.

5. Реалізуються проєкти-переможці у наступному бюджетному році шляхом включення їх до видатків Державного бюджету України. Співфінансування проектів-переможців з відповідними місцевими бюджетами не допускається. Звітність про реалізацію проєктів-переможців включається у річний звіт про виконання державного бюджету.

6. Народні депутати забезпечують складання бюджетних запитів щодо фінансування проєктів жителів тієї громади, яку кожен з них представляє, для їх подальшого подання Міністерству фінансів України.

7. Бюджетні запити складаються відповідно до вимог Інструкції з підготовки бюджетних запитів у терміни та порядку, встановлені Міністерством фінансів України.

8. Головні розпорядники бюджетних коштів забезпечують своєчасність, достовірність та зміст поданих Міністерству фінансів України бюджетних запитів, які мають містити всю інформацію про заплановані проєкти.

9. Міністерство фінансів України у триденний строк з дня отримання запиту з партиципаторного бюджетування (далі – запит) передає його на розгляд Комісії з питань партиципаторного бюджетування (далі – комісія).

10. Голова комісії не пізніше 3 наступних робочих днів після розгляду останнього запиту, поданого у строк, звітує на засіданні громадської ради про якість складання програм проєктів, що становлять основу запиту.

11. Комісія може запрошувати для розгляду відповідних запитів як експертів та консультантів, які не є членами громадської ради. У такому разі ці особи користуються на засіданнях комісії правом дорадчого голосу.

12. Порядок залучення експертів та консультантів, що не є членами громадської ради, визначається на засіданні ради.

13. Громадська рада не пізніше 7-денного строку після заслуховування звіту про оцінювання якості проєктів та запитів з партиципаторного бюджетування визначає їх відповідність Інструкції з підготовки бюджетних запитів.

14. На основі отриманих результатів із запитів, які відповідають усім вимогам, що ставляться до бюджетного запиту, робоча група громадської ради формує зведений запит, який не пізніше 15 квітня подає на розгляд Департаменту державного бюджету Міністерства фінансів України.

15. На основі аналізу бюджетних запитів із партиципаторного бюджетування, Міністерство фінансів України готує проєкт закону про

Державний бюджет України. Для підготовки проєкту Державного бюджету України Міністерство фінансів України розробляє і доводить до головних розпорядників бюджетних коштів та до народних депутатів, обраних в одномандатних мажоритарних округах, інструкції з підготовки бюджетних запитів у терміни, визначені Міністерством фінансів України».

– Внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема розділ «Партиципаторне бюджетування», який би відобразив процес такого бюджетування та закріпив єдині правила фінансування місцевих ініціатив, не виключаючи можливості врахування специфіки міста.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ангелов А. С. Финансовое право на Народна Республика България. – София: Изд-во БАН, 1960. – С. 440.

2. Андрущенко Г. С. Становлення та розвиток бюджетного законодавства України. URL: http://scc.univ.kiev.ua/upload/iblock/ae7/dis_Andrushchenko%20H.S.pdf (дата звернення: 12.05.2019)

3. Антикризове фінансове управління підприємством: навч. посіб. Є. І. Ляшенко; Мін-во освіти і науки України, Запорізький ін-т держ. та муніципального управління. – К.: ЦНЛ, 2005. – С. 208.

4. Антоненко В. В. Щодо деяких питань представлення проекту закону про державний бюджет України на наступний рік у Верховній раді України. Держава і право. 2013 – Вип. 60. – С. 313 – 318.

5. Бабінова О.О. Шляхи підвищення прозорості та ефективності бюджетного процесу територіальних органів влади. URL: www. municipal.gov.ua/data/loads/babinova_2004.doc(дата звернення: 12.06.2019)

6. Базика С. К. Бюджетне планування як інструмент фінансового стратегічного управління. Інвестиції: практика та досвід. 2018 с.114 - 118 .№ 18. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/18_2018/23.pdf (дата звернення: 17.04.2019)

7. Безуглий В. В. Економічна і соціальна географія зарубіжних країн: навч. посіб. — Київ, 2005. — С. 704.

8. Бекерская Д. А. Бюджетное право и бюджетный процесе в Украине. – Одеса: юрид. літ., 2004. – С. 208.

9. Берендсъ Э. Н. Русское финансовое право. Лекции читанные в Императорском Училище Правоведения. С.-Петербург. Типо – Литография С.-Петербургской Одиночной Тюрьмы, 1917. – С. 456.

10. Бесчеревных В. В. Компетенция Союза ССР в области бюджета. Москва, 1976. – С. 148

11. Бойко В. В. Щодо визначення поняття контролю виконання державного бюджету за видатками. Актуальні питання юриспруденції: теоретичний та практичний виміри : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Суми, 25-26 квіт. 2018 р.). У 2 ч. – Суми : СНАУ, 2018. – Ч. 1. –.С. 49-53.

12. Болдирева В. І. Фінанси капіталістичних держав. Ред.-Москва: 2000, с. 355.

13. Болтинова О. В. Становление и развитее бюджета и бюджетного процесса в Российской Федерации: финансово-правовые аспекты. – Москва: ООО «Издательство “Элит”», 2008. – С. 82.

14. Бояр А. Еволюція наукових бюджетних сентенцій. Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. – 2015. – № 1. – С. 121-138. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vknteu_2015_1_12(дата звернення:7.04.2019)

15. Бугай Т. В. Методичні підходи до оцінки ефективності бюджетного процесу в Україні. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=762 (дата звернення:29.05.2019)

16. Бугай Т. В. Бюджетний процес в Україні: теоретичний аспект. Глобальні та національні проблеми. – № 7. – 2015. – С. 632-637.

17. Бушмин Е. Роль и место бюджетных процедур в системе государственных финансов. Вопросы экономики. – 2003. – № 5. – С. 42-49.

18. Бюджет участі. URL : https://kakhovka.pb.org.ua/about (дата звернення: 26.05.2019)

19. Бюджетний кодекс України. Науково-практичний коментар: станом на 1 берез. 2011р.; за ред.. Л. К. Воронової, М. П. Кучерявенка. – Харків: Право, 2011. – С. 608.

20. 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(дата звернення: 30.05.2019)

21. Бюджетний менеджмент: підруч. за ред. В. Г. Дем’янишина, Г. Б. Погріщук. Тернопіль: Крок, 2015. URL:

http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/24322/1/%D0%B1%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B5%D0%B4%D0%B6%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82.pdf (дата звернення:1.05.2019)

22. Бюджетний менеджмент: Підручник за заг. ред. Федосова В., Опарін В., Сафонова Л. та ін.. – Київ: КНЕУ, 2004. – С. 864.

23. Василик О. Д. Державні фінанси України – К.: Вища шк., 1997. – С. 416

24. Василик О. Д., Павлюк К.В. Державні фінанси. К.: Цнтр навчальної літератури, 2003. С. 60

25. Васильєва Н. В. Залучення громадськості в українських містах (на прикладі бюджету участі). Публ. урядування. – 2016. –№ 4 (5). – С. 123–131.

26. Вацлавський О. І. Теоретичний підхід визначення змісту бюджетного контролю. Ефективна економіка. – 2016. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2016_3_30(дата звернення:1.05.2019)

27. Воронова Л.К. Фінансове право України: Підручник. – К.: Прецедент; Моя книга, 2007. – С. 448

28. Ганущак Ю. Інженерія бюджетного процесу. Ю. Ганущак, Є. Жовтяк: Дзеркало тижня. – 2004. – № 6. – С. 14–16.

29. Гетманець О. П. Бюджетний контроль: організаційно-правові засади : монографія. – Харків : Екограф, 2008. – С. 308.

30. Глущенко Ю.А. Партиципаторний бюджет як інноваційний інструмент управління на місцевому рівні. URL : http://visnyk.academy.gov.ua/pages/dop/74/files/611a3ecc-fb48-4330-8015-aa063bf59d5e.pdf (дата звернення: 13.04.2019)

31. Голинська О. Забезпечення участі громадян у бюджетному процесі засобами державного управління: зб. наук. пр. «Ефективність державного управління». – 2008. – Вип. 16/17. – С. 305–315.

32. Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М., 2003. – С. 128

33. Громадський простір. Всеукраїнський громадський бюджет: міф чи реальність?. URL : https://www.prostir.ua/?focus=vseukrajinskyj-hromadskyj-byudzhet-mif-chy-realnist (дата звернення: 16.05.2019)

34. Громадський простір. Гроші, які об'єднають країну. Що варто знати про Всеукраїнський громадський бюджет. URL: https://www.prostir.ua/?focus=hroshi-yaki-objednayut-krajinu-abo-scho-take-vseukrajinskyj-hromadskyj-byudzhet (дата звернення: 12.04.2019)

35. Гурвич А. М. Бюджетное право по законодательству РСФСР. Москва, 1918 – С. 17

36. Дейкало Л. Є., Чубак А. Ю. Взаємодія органів Казначейства України з розпорядниками бюджетних коштів державного бюджету, шляхи вдосконалення. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3746 (дата звернення: 26.05.2019)

37. Дем'янишин В. Г. Складання проекту бюджету держави: прагматика, проблематика та шляхи удосконалення, 2007. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/223-422-1-SM.pdf (дата звернення: 28.05.2019)

38. Дем'янишин В. Г., Юрій С. І. , Кириленко О. П., Дерлиця А. Ю Бюджетна система: Підручник; за заг. ред. Юрій С.І. – Тернопіль: ТНЕУ, 2013 – С. 623.

39. Департамент економічного розвитку і торгівлі. Ухвалення концепції «Прозорий бюджет». URL: http://gue.sm.gov.ua/index.php/uk/413-ukhvalino-kontseptsiyu-stvorennya-integrovanoji-informatsijno-analitichnoji-sistemi-prozorij-byudzhet (дата звернення: 26.05.2019)

40. Державний фонд регіонального розвитку – 2016. URL: http://iceg.com.ua/derzhavnyj-fond-regionalnogo-rozvytku-2016/ (дата звернення: 18.04.2019)

41. Дропа, Ярослав Богданович. Фінансові ресурси розвитку національної економіки України: монографія; Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. - Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2017. – С. 425.

42. Дубик В. Я., Омелян Н. І. Підвищення якості казначейського виконання видаткові частини державного бюджету України. Молодий вчений. – 2018. – № 2 (54). – С. 709-713. URL: http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2018/2/164.pdf (дата звернення: 18.05.2019)

43. Д'яконова І. І. «Міжнародні фінанси», Навч. посіб. — Київ, 2013. — С. 445.

44. Експерт розповів, як майже без витрат істотно підвищити прозорість бюджету. URL: http://www.ukrinform.ua/ukr/news/ekspert_rozpoviv _yak_mayge_bez_vitrat_ist otno_pidvishchiti_prozorist_byudgetu_1797226 (дата звернення: 8.04.2019)

45. Ефремова Т. Ф. Новый словарь русского языка. Толковословообразовательный: св. 136000 словарных статей, ок. 250000 семантических единиц: в 2 т. Т. 2 : П–Я. 2-е изд., стер. Москва: Рус. яз., 2001. С. 1085.

46. Єніна-Березовська А. О.Теоретичні аспекти побудови бюджетної системи України. Ефективна економіка. – 2015. – № 1. С. 60-67.

47. Жибер Т. В. Бюджетний процес та його оптимізація в Україні : дис. ... канд. екон. наук : 08.04.01. Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана. Київ, 2005. С. 223.

48. Забедюк М. С. Особливості формування та фунціонування фінансових систем зарубіжних країн. Економічний форум 1/15. URL: file:///E:/%D0%B4%D0%B8%D1%81%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%97/ecfor_2015_1_35.pdf (дата звернення: 5.05.2019)

49. Запатріна І. В. Лебеда Т. Б. Програмно-цільовий метод бюджетування у контексті стратегічного та середньострокового. Фінанси України. 2006. № 10. С. 18-31.

50. Звіт Рахункової палати за 2018 рік. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16760161/ZVIT%20RP%202018.pdf (дата звернення: 21.05.2019)

51. Здобувач Ю. В. Особливості побудови та розвитку фінансової системи Великобританії, Науковий НЛТУ України. – 2012. – Вип.22.13.

52. Золотов А. В., Харитонов Г. В., Огляд бюджетних процесів в розвинутих країнах; навч. посібник – Москва, ЮНІТІ-Дана, 2003,- С. 309.

53. Иловайский С. И. Учебник финансового права. Під. ред. Н. П. Яснопольского, профессора Университета святого Владимира в Киеве. – Одесса, 1912. – С. 618

54. Іванюта, С. М. Антикризове управління: навч. посіб.; Мін-во освіти і науки України, Держ. комітет статистики України, Держ. академія статистики, обліку та аудиту, Полтавська філія. – Київ: ЦУЛ, 2007. – 288 с.

55. Індекс відкритості бюджету 2015. URL: http://www.internationalbudget.org (дата звернення: 28.05.2019)

56. Карасева М. В. Бюджетное право: новые теоретические подходы. Вестник Воронежского Государственного Университета. Серия «Право» − 2007. − № 1. – С. 194−195.

57. Касьяненко Л. М. Фінаново-правовий процес . – 2010. – Ірпінь, - С. 505.

58. 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.

59. Коляда Т. А. Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика: монографія. Ірпінь: Університет ДФС України, 2016. С. 396.

60. Комягін Д. Л. Про бюджетну систему і про сучасне бюджетне законодавство Китаю. Реформи і право 2010 р. – С.55-56

61. Конституція України від 28.06.1996 р. Дата оновлення: 21.02.2019 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 31.05.2019).

62. Конституція Французької Республіки - В. М. Шаповал – Київ: Москаленко О. М., 2018. – С. 56.

63. Конституція Японії. URL: http://www.juristlib.ru/book_7570.html (дата звернення: 16.05.2019)

64. Котляревский С. А. Бюджетное право СССР. Институт советского права; под. ред. Гойхбарга А. Г., Москва, 1925. – С. 110

65. Котляренко Ю. О. Законодавчі проблеми бюджетного процесу. Система фінансового права: збірник матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 27–28 травня 2009 р.). Одеса: Фенікс, 2009. С. 200–202.

66. Кулай А. В. Актуальні проблеми організації бюджетного процесу в Україні. Економічні науки, серія “Облік і фінанси”: зб. наук. праць. – Луцьк, 2010. – 7(25), ч. 4. – С. 391 - 400.

67. Латковський П. П. Правове регулювання бюджетного контролю в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; Національний університет «Одеська юридична академія». – Одеса, 2017. – С. 24.

68. Латковський П. П. Правове закріплення принципів бюджетного права. Держава та регіони. – 2014. – № 4 (46). – С. 77 – 81.

69. Латковський П. П. Щодо питання принципів бюджетної системи та бюджетного устрою. Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія» : зб. наук. статей. – Чернівці. – 2015. С.75-89.

70. Лебедев В. А. Финансовое право, золотые страницы финансового права России. Том. 2. Москва, Статут, 2002. С. – 170.

71. Лист про наміри 2015 року Сайт Міністерства фінансів України. URL: http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/55d2331989486.pdf (дата звернення: 12.04.2019)

72. Матук Жан Фінансові системи Франції й інших країн:-Москва, 2009р.

73. Меморандум про економічну і фінансову політику: Ухвалено Радою директорів МВФ від 18.12.2018. URL: https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/%D0%9C%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D1%83%D0%BC%20%D0%9C%D0%92%D0%A4-.pdf (дата звернення: 18.05.2019)

74. Механізм розширеного фінансування. URL: https://www.minfin.gov.ua/news/mizhnarodne-spivrobitnictvo/mehanizm-rozshirenogo-krediturannja (дата звернення: 12.04.2019)

75. Миргородська Л. О Фінансові системи зарубіжних країн: навч. посіб., - Київ.: Центр учбової літератури, 2009. – С. 320.

76. Міністерство фінансів України: офіційний веб-сайт. URL: https://www.minfin.gov.ua/ (дата звернення: 12.05.2019).

77. Музика О. А. Неподаткові доходи місцевих бюджетів України (фінансово-правове дослідження) : монографія. Київ : Атіка, 2006. - 256 с.

78. Нечипорук Н. І. Фонди бюджетних установ планування і формування, ISSN 1993-0259. Економічний аналіз. 2010 рік. Випуск 6. - С. 131-134.

79. Никитина, Н. Антикризисное финансирование управление предприятием: исследование факторов. Проблемы теории и практики управления. – 2007. – №7. – С.91–102

80. Орлюк О. П. Фінансове право : навч. посіб. – Київ: Юрінком Інтер, 2003. – с. 528.

81. Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс: підручник – Київ: Юрінком Інтер, 2010. – С. 808.

82. Офіційний сайт Міжнародного валютного фонду. URL: http://www.imf.org (дата звернення: 12.05.2019)

83. Партисипаторний бюджет-2015: перший український досвід 4 міст. URL: http://urbanua.org/dosvid/ukrayinski-pryklady/184 (дата звернення: 13.04.2019)

84. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України та зарубіжних країн : навч. посібн. – 2-ге вид., перероб. і доп. – Київ: Вид-во "Знання-Прес", 2003. – С. 523.

85. Пахомова І. Г., Лобанова К. В. Перспективи комп’ютеризації обліку в бюджетних установах. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=518 (дата звернення: 27.05.2019)

86. Петровська І. О., Клиновий Д.В. Фінанси (з елементами статистики фінансів). Київ: ЦУЛ, 2002. С. 86

87. Пискотин М. И. Советское бюджетное право (основные проблемы) – М. : Юридическая литература, 1971. – С. 312.

88. Платформа реалізації ідей для покращення твого міста! URL : https://lviv.pb.org.ua (дата звернення: 24.05.2019)

89. Платформа реалізації ідей для покращення твого міста! URL : https://kramatorsk.pb.org.ua (дата звернення: 24.05.2019)

90. Платформа реалізації ідей для покращення твого міста!. URL : https://gb.kyivcity.gov.ua (дата звернення: 24.05.2019)

91. Пономаренко Є. Б. Вакарюк Н.А. Реформування організації та реалізації бюджетного процесу: основні напрями, проблеми та шляхи їх вирішення. Вісник Житомирського державного технологічного університету. Серія : Економічні науки. 2015. № 4. С. 185-191. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vzhdtu_econ_2015_4_25- (дата звернення: 14.05.2019).

92. Про бухгалтерський облік та фінансову звітність: закон України від 1999 р. № 996-XIV. Відомості Верховної Ради України, 1999. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-14 (дата звернення: 16.05.2019)

93. Про відкритість використання публічних коштів: Закон України від ід 11.02.2015 № 183-VIII. Відомості Верховної Ради України, 2015. URL: https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/183-viii (дата зверення: 19.04.2019)

94. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування: Закон України від 06.12.2018 № 2646-VIII. Відомості Верховної Ради України, 2018. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2646-19 (дата звернення: 23.05.2019)

95. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014 , № 79-VIII. Відомості Верховної Ради України, 2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19 (дата зверення: 12.03.2019)

96. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: Закон України від 07.12.2017 № 2233-VIII. Відомості Верховної Ради України, 2018. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2233-19 (дата звернення:13.03.2019)

97. Про вступ України до Міжнародного валютного фонду, Міжнародного банку реконструкції та розвитку, Міжнародної фінансової корпорації, Міжнародної асоціації розвитку та Багатостороннього агентства по гарантіях інвестицій: Закон України від 03.06.1992 р. № 2402-XII. Відомості Верховної Ради України, 1992. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2402-12. (дата звернення: 23.05.2019)

98. Про Державний бюджет на 2017 рік. Закон України від 02.12.2017 № 1801-VIII. Відомості Верховної Ради України, 2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1801-19 (дата звернення: 12.05.2019)

99. Про Державний бюджет на 2018 рік: Закон України від 13.12.2018 № 2246-VIII. Відомості Верховної Ради України, 2018. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19 (дата звернення: 12.04.2019)

100. Про Державний бюджет України на 2019 рік: Закон України від 23.03.2019, № 2629-VIII. Відомості Верховної Ради України, 2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19 (дата звернення: 12.05.2019)

101. Про Державний реєстр виборців від 2007 року: Закон України від 01.01.2017, № 698-V. Відомості Верховної Ради України, 2017. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-16 (дата звернення: 13.04.2019)

102. Про добровільне об’єднання територіальних громад: Закон України від 5.02.2015 р. № 157-VIII. Відомості Верховної Ради України, 2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19 (дата зверення: 16.03.2019)

103. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. Відомості Верховної Ради України, 2015, № 13, ст. 90

104. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: постанова від 6 серпня 2014 р. № 385. URL : https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/247566248 (дата звернення: 11.03.2019)

105. Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»:

розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.03.2015 № 213-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-%D1%80 (дата звернення: 3.04.2019)

106. Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України: постанова від 15.04.2015 р. № 215. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/215-2015-%D0%BF (дата зверення: 19.05.2019)

107. Про затвердження Положення про помічника-консультанта народного депутата України Постанова Верховної Ради України; положення від 13.10.1995 № 379/95-ВР/ Відомості Верховної Ради України, 1995, № 37, С.283.

108. Про затвердження Порядку взаємодії органів Державної казначейської служби України та органів Державної фіскальної служби України в процесі виконання державного та місцевих бюджетів за доходами та іншими надходженнями: наказ Міністерства фінансів України від 18.07.2016 № 621. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1115-16 (дата зверення: 5.03.2019)

109. Про затвердження Порядку відкриття аналітичних рахунків для обліку операцій в системі Державної казначейської служби України: наказ від 27.12.2013 № 217. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0217840-13 (дата звернення: 14.04.2019)

110. Про затвердження Порядку відкриття та закриття рахунків у національній валюті в органах Державної казначейської служби України: наказ від 22.06.2012 № 758. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1206-12 (дата зверення: 22.05.2019)

111. Про затвердження Порядку складання бюджетної звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, звітності фондами загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування: наказ Міністерства фінансів України від 24.01.2012 № 44. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0196-12 (дата звернення: 3.04.2019)

112. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій на 2017 рік: розпорядження КМУ від 03.04.2017 №275-р. Дата оновлення: 04.10.2017. URL:

https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D1%80(дата звернення: 25.04.2019)

113. Про проведення у 2019 році оглядів витрат державного бюджету в окремих сферах: розпорядження КМУ від 27.03.2019, № 211-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2019-%D1%80 (дата звернення: 18.03.2019)

114. Про Рахункову палату: Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII. Відомості Верховної Ради України, 2015 — 2015 р., № 36, стор. 1754, стаття 360.

115. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010, №1861-VI. Відомості Верховної Ради України, 2019 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17 (дата звернення:23.05.2019).

116. Про Регламент Верховної Ради України: коментар до закону України URL: http://radaprogram.org/publications/komentar-do-reglamentu-verhovnoyi-rady-ukrayiny (дата звернення: 20.03.2019)

117. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992. № 2790-XII. Відомості Верховної Ради України, 1993, № 3, С. 17.

118. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі: розпорядження КМУ від 14.09.2002 №538-р URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80 (дата звернення: 12.04.2019)

119. Про схвалення концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження КМУ від 1.04.2014 №333-2014-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80 (дата звернення: 12.03.2019)

120. Про схвалення Концепції створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи “Прозорий бюджет”: розпорядження від 11.02.2016, № 92-р. URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248848450 (дата звернення: 15.04.2019)

121. Про схвалення проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2019—2021 роки. URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-shvalennya-proektu-

osnovnih-napryamiv-byudzhetnoyi-politiki-na-20192021-roki (дата звернення: 10.05.2019)

122. Про схвалення стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 р.: розпорядження КМУ від 08.02.2017 №142-р. Дата оновлення: 08.02.2017. URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249797370 (дата звернення: 17.05.2019).

123. Римарська Н. І., Корягін М. В. Суть та значення поняття бюджет як економічної категорії в ринковій економіці. Ученые записки Таврического национального университета имени В.И. Вернадского Серия «Экономика и управление». – Том 24 (63). – 2011 г. – № 2. – С. 155-160. URL: http://sn-econmanag.crimea.edu/arhiv/2011/uch_24_2econ/017_rymar.pdf. (дата звернення: 10.04.2019)

124. Ровинский Е. А. Советское финансовое право. Москва, 1961. – С. 130

125. Сайт Міністерства фінансів України. Бюджетна політика URL: https://mof.gov.ua/uk/budget-policy/ (дата звернення: 12.03.2019)

126. Сайт Рахункової палати України. Звіт за 2018 рік. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2018/ZVIT_RP_2018.pdf (дата звернення: 12.04.2019)

127. Самойлова Л. М. Контроль над исполнением бюджета во Франции: эволюция правового регулирования: автореф. дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право»; Государственный университет – Высшая школа экономики. – Москва, 2008. – С. 23.

128. Сафонова Л. Вдосконалення обліку виконання бюджету. Бухгалтерський облік і аудит, № 5, 1998 р. – С. 37-43.

129. Семчук О. Актуальні проблеми казначейської системи виконання державного бюджету за доходами. URL: http://conf-cv.at.ua/forum/58-610-1 (дата звернення: 12.04.2019)

130. Середньострокове бюджетне планування (міжнародний досвід) Інформаціна довідка підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким

центром на запит Комітету Верховної Ради України. URL: http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29131.pdf (дата звернення: 17.05.2019)

131. Середньострокове бюджетне планування. Урядовий портал. Міністерство фінансів починає втілювати середньострокове бюджетне планування URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/news/ministerstvo-finansiv-pochinaye-vtilyuvati-serednostrokove-byudzhetne-planuvannya (дата звернення: 18.04.2019)

132. Сидорова Н. В. Теоретичні основи бюджетного права. Харків, Бізнес Інформ, 1998. – С. 236.

133. Сіленков Б. Впровадження програмно-цільового планування фінансового розвитку регіону . Світ фінансів. 2007. Випуск 1 (10). С. 195-201.

134. Слинько Д. В. Становлення вітчизняного процесуального права: теоретико-правововий аспект. Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Право. – 2013. – № 1062, вип. 14. – С. 14-18. URL:http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhIPR_2013_1062_14_4. (дата звернення: 16.04.2019)

135. Словник фінансово-правових термінів: за заг. ред. д. ю.н., проф. Л. К. Воронової. – 2-е вид., переробл. і доповн. – Київ, Алерта, 2011– С. 558.

136. Сокровольська Н. Я., Шевчук О. В. Основні проблеми та напрями вдосконалення казначейського обслуговування державного бюджету за доходами. Науковий вісник БДФА. Економічні науки: збірник наукових парць. БДФА. – Чернівці: Технодрук, 2008. – Випуск 3. – С.53-59.

137. Сотник І. М., Ус Я.О. Бюджет участі: досвід застосування та перспективи вдосконалення в містах України. Механізм регулювання економіки. – 2018. – № 1. – С. 31-44.

138. Сперанський М. М. План финансов. Сборник Императорского русского исторического общества. Т.45 – 1885. – С. 598.

139. Стандарти процесів партиципаторного бюджетування в Польщі. – 2-е вид., випр. – Варшава: Фундація Лабораторія суспільних досліджень та інновацій «Сточня», 2015. URL:

http://www.pauci.org/upload/files/standardy_budzetow_wydanie%20II-3.pdf. (дата звернення: 14.03.2019)

140. Стовбчастий А. Виконання державного бюджету за доходам та необхідність його вдосконалення: збірник наукових праць Академії ДПС України, 3 (13), 2001 р. – С. 54-57.

141. Стратегія модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі на 2007-2015 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 січня 2007 р. № 34 (Офіційний вісник України, 2007 р., № 4, ст. 152) – втрата чинності

142. Стратегія модернізації системи бухгалтерського обліку та фінансової звітності в державному секторі на період до 2025 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.06.2018 № 437-р. Відомості Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/437-2018-%D1%80 (дата звернення: 16.05.2019)

143. Стратегія реформування системи управління державними фінансами України на 2017-2020 рр. URL: https://www.minfin.gov.ua/news/view/uriad-zatverdyv-plan-zakhodiv-z-realizatsii-stratehii-reformuvannia-systemy-upravlinnia-derzhavnymy-finansamy-ukrainy-na--rr?category=bjudzhet (дата звернення: 29.05.2019)

144. Татарин Н. Б. , Пупко І. В. Формування місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації. Причорноморські економічні студії. – 2018. – С.85-89

145. Теория государства и права: под. ред. Н. И. Матузова и А. В Малько. – Москва, 2000. – С. 44.

146. Тихомирова Є. Б. Транспарентність бюджету України: методики оцінки держдепартаменту США та міжнародного бюджетного партнерства. Міжнародні відносини. Серія: Політичні науки : електронний збірник наукових праць. Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2015. – № 5. URL: http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/view/2502 (дата звернення: 18.04.2019)

147. Ткачук А. Про «Всеукраїнський громадський бюджет» України. URL: https://www.csi.org.ua/detsentralizatsiya-v-ukrayini-vid-monitoryngu-do-reaguvannya/pro-vseukrayinskyj-gromadskyj-byudzhet-ukrayiny/ (дата звернення: 3.04.2019)

148. Україна піднялася у міжнародному рейтингу бюджетної прозорості Open Budget Index. URL: https://porady.org.ua/ukraina-pidnalasa-u-miznarodnomu-reitingu-budzetnoi-prozorosti-open-budget-index (дата звернення: 7.05.2019)

149. Финансовое право. Под ред. Химичевой Н. И. М., БЕК, 1999. – С. 262.

150. Фінансовий контроль як функція системи управління: наук. журнал «Молодий вчений» за заг.ред. Глущено О. А.. Гельветика 2014. URL: http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2014/11_14_2014.pdf#page=71 (дата звернення: 5.04.2019)

151. Фоменко Ю. О. Бюджетный процесс зарубежных государств. Legea si viata (Закон и Жизнь). 2016. № 2. С. 54–58.

152. Фоменко Ю. О. Бюджетний процес: проблеми і перспективи. *Перспективи та пріоритети розвитку юридичної науки:* у 2 ч.: збірник матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 14–15 жовтня 2010 р.). Запоріжжя, 2010. Ч.2. С. 67–68.

153. Фоменко Ю. О. Бюджетно-податкова політика та регіональний розвиток України: матер. Міжнародн. наук.-практ. конф., 22 травня 2015 р. «Проблеми результативності функціонування бюджетної системи», с. 199-202. Ірпінь: Видавництво НУДПСУ, 2015. – С. 556.

154. Фоменко Ю. О. Фінансові системи Швеції та Фінляндії: *Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку*: Матеріали міжнародної наук.-практ. конф., м. Ужгород, 15-16 листопада 2013 р. «», с. 177-178. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2013. – С. 252.

155. Фоменко Ю. О. Проблеми реалізації громадського бюджету. *Розвиток державного фінансового контролю в контексті економічної*

безпеки держави: збірник матеріалів І Міжн. форуму. (Ірпінь, 23 травня 2019 р.). Ірпінь, 2019. С. 227–228.

156. Фоменко Ю. О. Оптимізація бюджетного процесу. *Право і держава в умовах глобалізації та регіоналізації*: збірник матеріалів наук.-практ. конф. (Ірпінь, 14 жовтня 2011 р.). Ірпінь, 2011. С. 360–363.

157. Фоменко Ю. О. Перспективи розвитку партиципаторного (громадського) бюджету в Україні. *Фіскальна політика: теоретичні та практичні аспекти юридичної науки*: Збірник матеріалів міжнародної наук.-паркт. конф. (Ірпінь, 24 листопада 2017р.). Вінниця: ТОВ «Нілан – ЛТ», 2017. – С. 313-314.

158. Фоменко Ю. О. Функції державного бюджету. *Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення*: у 3 ч.: збірник матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 27–28 травня 2010 р.). Запоріжжя, 2010. Ч.2. С. 108–109.

159. Фоменко Ю. О. Принципи бюджетного процесу. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2013. № 5. С. 86–93.

160. Фоменко Ю. О. Проблеми теорії фінансового права в сучасний період: матеріали науково-практичного круглого столу, «Проблеми розгляду та затвердженн днржавного бюджету», с. 45 Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 13 листопада 2013 р. – Запоріжжя: КПУ, 2013. – С. 76.

161. Фоменко Ю. О. Сутність бюджетного процесу та його стадій. *Фінансове право*. 2010. № 1. С. 34–37.

162. Фоменко Ю. О. Фінансовий контроль у бюджетному процесі Zbornik prispevkov z medzinarodnej vedeckej konferencie. *Pravna veda a prax v tretom tisicroci*,(Kosiciach, 27-28 februar 2015).. Univerzita Pavla Jozefa Safarika v Kosiciach, 2015. С. 150-151

163. Химичева Нина Ивановна. Финансовое право: Учебник. Отв. ред. Н.И. Химичева. - 4-е изд., перераб. и доп. - Москва.: НОРМА, 2008. -С. 768.

164. Центр економічної стартегії. Бюджет-2018: розвиток за інерцією. Експрес-аналіз від 12.01.2018 . URL: https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2018/01/budget-2018_flash.pdf (дата звернення: 16.03.2019)

165. Чугунов І. Я. Довгострокова бюджетна стратегія в системі економічних циклів. Вісник КНТЕУ. 2014. №5. С. 64-77.

166. 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 (дата звернення: 19.03.2019)

167. Шалімов, В. В. Сутність державного бюджету та його вплив на соціально-економічний розвиток / В. В. Шалімов, М. І. Яворська // Наукові записки : зб. наук. пр. - Кіровоград : КНТУ, 2013. – Вип. 13. – С. 224-228.

168. Шаповал С. Л. Бюджетне планування у системі соціально-економічного розвитку країни : дис на здобуття науков. ст. канд. Економ наук. 2017. – С. 216.

169. Шаповал С. Л. Теоретичні засади бюджетного планування в системі соціально-економічного розвитку країни. Економічний вісник університету. 2017. Вип. 32(1). С. 204-210. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecvu_2017_32%281%29__29 (дата звернення: 12.04.2019)

170. Шляхи оптимізації бюджетного процесу в Україні. URL: http://gendocs.ru/v24975/?cc=2 (дата звернення: 17.05.2019).

171. Штурм Р. Бюджет: перевод с пятого издания, пересмотренного и приведенного в соответствие с новейшими данными. С приложением статьи доцента М. И. Фридмана «Наше законодательство о бюджете»: пер. с фр.; пер. Арон Соломонович Изгоев. Санкт Петербург: Тип. «Общественная польза» : Паровая типо-литография Н. Л. Ныркина, 1907. С. 600.

172. Юридична енциклопедія: В 6т.; за заг. ред. Шемшученко Ю. С. (відп. ред.) та ін. – Київ: Укр.енцикл., 2003. – С. 736.

173. Юрій С. І. Федосов В.М. Фінанси. Тернопільськ. нац. екон. ун-т. Київ: Знання, 2008. С. 611.

174. Юрченко К., Гудзь Г. Які ризики децентралізації? URL: http://blog.liga.net/user/kyurchenko/article/17090.aspx. (дата звернення: 12.04.2019)

175. Яна Дегтяр Зарубіжний досвід використання програмноцільового методу в бюджетному процесі України URL: http://vjhr.sk/archive/2016_2_2/9.pdf (дата звернення:20.03.2019)

176. «What Washington Means by Policy Reform» In John Williamson, Ed., Latin American Adjustment: How Much Has Happened? – Washington: Institute for International Economics, 1990.

177. Budget on line. «Line-by-line» 2010. – Volume 1. 21p. URL: http://eurlex.europa.eu/budget/data/LBL2010_VOL1/EN/Vol1.pdf (дата звернення:20.03.2019)

178. Budgeting and Budgetary Institutions / Public Sector Governance and Accountability Series / Edited by Anwar Shah. – Washington D.C. : The World Bank, 2007. – 588 p.

179. Dean P. N. Government budgeting in Developing Countries / P. N. Dean, C. Pugh. – London : Routledge, 1989. – 157 p.

180. Fiscal Transparency Report. U.S. department of state fy 2014 fiscal transparency report pursuant to section 7031(b)(3) of the department of state, foreign operations and related programs appropriations act, 2014 (div. k, p. l. 113-76). URL: http://www.state.gov/e/eb/ifd/oma/235938.htm(дата звернення:20.05.2019)

181. Littré É. Dictionnaire de la langue française / Émile Littré. Paris : Gallimard ; Hachette, 1958–1960. 7 vols. (1541 p., 1854 p., 2095 p., 2121 p., 2059 p., 2078 p., 1976 p.).

182. Public Sector Employment: LABORSTA, International Labour Office database on labour statistics operated by the International Labour Organisation's

Department of Statistics. URL: http://laborsta.ilo.org/STP/guest(дата звернення: 08.04.2019)

183. Statement of Principles for Financial Reporting. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/21_2015/9.pdf (дата звернення: 07.05.2019)

184. Stiglitz J. Economics of the Public Sector / J. Stiglitz. – New York : W. W. Norton & Co, 2000. – 848 p.

185. Wildavski A. B. The Politics of the Budgetary Process / Aaron B. Wildavski. Boston: Little, Brown & Co., 1964. 216 p.

ДОДАТОК А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Праці, у яких опубліковані основні наукові результати дисертації

татті, опубліковані у наукових фахових виданнях України:

1. Фоменко Ю. О. Актуальні проблеми проєктування бюджету. *Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право)*. 2010. № 3 (50). С. 182–187.

2. Фоменко Ю. О. Сутність бюджетного процесу та його стадій. *Фінансове право*. 2010. № 1. С. 34–37.

3. Фоменко Ю. О. Стадія виконання державного бюджету: проблеми та перспективи. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2013. № 21. Ч. 1. С. 242–245.

4. Фоменко Ю. О. Принципи бюджетного процесу. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2013. № 5. С. 86–93.

5. Фоменко Ю. О. Правова характеристика призупинення бюджетних асигнувань. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2015. № 6. С. 138–141.

6. Фоменко Ю. О., Сокол А. В. Організація державного фінансового контролю в умовах встановлення мораторію. *Порівняльно-аналітичне право.* 2017. № 6. С. 274–276. (особистий внесок здобувача: правовий аналіз переліку суб'єктів господарювання на яких не поширюється дія мораторію).

Стаття, що вийшла друком у наукових
періодичних виданнях іноземних держав

7. Фоменко Ю. О. Бюджетный процесс зарубежных государств. *Legea si viata (Закон и Жизнь*). 2016. № 2. С. 54–58.

Навчальні посібники:

8. Фоменко Ю. О. та ін. Фінансове право (у запитаннях і відповідях): за заг. ред. д.ю.н., професора Л.М. Касьяненко : навч. посіб. Ірпінь, НУДПСУ, 2014. 318 с.*(особистий внесок здобувача: поняття та значення бюджету для*

функціонування держави; поняття бюджетного процесу та характеристика його учасників).

9. 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. 270 с.*(особистий внесок здобувача: бюджет як центральна ланка фінансової системи України. Бюджетне право та бюджетні правовідносини; Бюджетний процес в Україні. Характеристика стадій бюджетного процесу).*

Тези за матеріалами науково-практичних конференцій:

10. Котляренко Ю. О. Місце бюджетного процесу в системі фінансового права. *Дискусійні питання теорії фінансового права:* збірник матеріалів міжнар. круглого столу (Ірпінь, 15 травня 2009 р.). Ірпінь: НДІ фінансового права. Київ: Вік прінт, 2009. С. 84–85.

11. Котляренко Ю. О. Законодавчі проблеми бюджетного процесу. *Система фінансового права:* збірник матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 27–28 травня 2009 р.). Одеса: Фенікс, 2009. С. 200–202.

12. Котляренко Ю. О. Еволюція поглядів на суть та значення бюджету. *Фінансова сфера та її роль у зростанні конкурентних переваг національних економік:* у 2 ч.: збірник матеріалів наук.-практ. конф. (Ірпінь, 12–13 березня 2009р.). Ірпінь: 2009. Ч.1. С. 131–133.

13. Фоменко Ю. О. Функції державного бюджету. *Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення*: у 3 ч.: збірник матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 27–28 травня 2010 р.). Запоріжжя, 2010. Ч.2. С. 108–109.

14. Фоменко Ю. О. Бюджетний процес: проблеми і перспективи. *Перспективи та пріоритети розвитку юридичної науки:* у 2 ч.: збірник матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 14–15 жовтня 2010 р.). Запоріжжя, 2010. Ч.2. С. 67–68.

15. Фоменко Ю. О. Оптимізація бюджетного процесу. *Право і держава в умовах глобалізації та регіоналізації:* збірник матеріалів наук.-практ. конф. (Ірпінь, 14 жовтня 2011 р.). Ірпінь, 2011. С. 360–363.

16. Фоменко Ю. О. Зарубіжний досвід бюджетного процесу. *Сучасні держава і право: теорія та практика:* збірник матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (Ірпінь, 7 грудня 2012 р.). Ірпінь, 2012. С. 113–114.

17. Фоменко Ю. О., Касьяненко А. М. Стадія виконання бюджету: проблеми та шляхи їх вирішення. *Вплив юридичної науки на розвиток міжнародного та національного законодавства:* у 2 ч.: збірник матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 6–7 квітня 2013 р.). Харків: ГО «Асоціація аспірантів–юристів», 2013. Ч.1. С. 85–88 (особистий внесок здобувача: розроблення основних напрямків оптимізації та ефективності функціонування казначейського обслуговування державного бюджету).

18. Фоменко Ю. О. Проблеми розгляду та затвердження державного бюджету. *Проблеми теорії фінансового права в сучасний період:* збірник матеріалів наук.-практ. круглого столу (Київ, 13 листопада 2013 р.). Запоріжжя, КПУ, 2013. С. 45–46.

19. Фоменко Ю. О. Фінансові системи Швеції та Фінляндії. *Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку*: збірник матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (Ужгород, 15–16 листопада 2013 р.). Херсон: Гельветика, 2013. С. 177–178.

20. Фоменко Ю.О., Касьяненко А.М. Проблеми результативності функціонування бюджетної системи. *Бюджетно-податкова політика та регіональний розвиток України*: збірник матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (Ірпінь, 22 травня 2015 р.). Ірпінь, 2015. С. 199–202. (особистий внесок здобувача: визначення теоретичних аспектів підвищення ефективності управління державними фінансами)

21. Фоменко Ю. О. Зустрічна звірка органів Державної фіскальної служби: переваги та недоліки. *Фінансова безпека України на сучасному етапі:* збірник матеріалів міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (Ірпінь, 25 березня 2016 р.). Ірпінь, 2016. С. 330–332.

22. Фоменко Ю. О. Проблеми дохідної частини державного бюджету України на 2018 рік. *Вороновські читання (Співвідношення матеріального та процесуального в регулюванні фінансових відносин)*: збірник матеріалів міжнар.

наук.-практ. конф. (Чернівці, 4–5 жовтня 2017 р.). Харків: Асоціація фінансового права України, 2017. С. 237–240.

23. Фоменко Ю. О. Перспективи розвитку партиципаторного (громадського) бюджету в Україні. *Фіскальна політика: теоретичні та практичні аспекти юридичної науки*: збірник матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (Ірпінь, 24 листопада 2017 р.). Вінниця: ТОВ «Нілан – ЛТД», 2017. С. 313–314.

24. Фоменко Ю. О. Принцип публічності та прозорості у бюджетному процесі. *Вороновські читання (єдність адміністративних та фінансових процедур):* збірник матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 5–6 жовтня 2018 р.). Харків: Асоціація фінансового права України, 2018. С. 579–582.

25. Фоменко Ю. О. Проблеми реалізації громадського бюджету. *Розвиток державного фінансового контролю в контексті економічної безпеки держави*: збірник матеріалів І Міжн. форуму. (Ірпінь, 23 травня 2019 р.). Ірпінь, 2019. С. 227–228.

Тези наукових доповідей в іноземних виданнях:

26. Фоменко Ю. О. Фінансовий контроль у бюджетному процесі. *Pravnavedaapraxvtretomtisicroci*:
Zbornikprispevkovzmedzinarodnejvedeckejkonferencie. (Kosiciach, 27–28 februar 2015.). Univerzita Pavla Jozefa Safarika v Kosiciach, 2015. С. 150–151.

ІРПІНСЬКА МІСЬКА РАДА
КИЇВСЬКОЇ ОБЛАСТІ
ВИКОНАВЧИЙ КОМІТЕТ

08200, Київська область, м. Ірпінь, вул. Шевченка, 2-а, тел.: 045-97-61-407, факс: 045-97-61-150
http://www.imr.gov.ua/, e-mail: irpin_mvk@ukr.net Код ЄДРПОУ 05408846

24.01.17 № 01-14/185

АКТ
ВПРОВАДЖЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЙНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ
В ПРАВОТВОРЧУ ДІЯЛЬНІСТЬ

старшого викладача кафедри фінансового права
Університету державної фіскальної служби України
Фоменко Юлії Олександрівни на тему:
«Правове регулювання бюджетного процесу в Україні»

Комісія у складі: керуючого справами виконавчого комітету Ірпінської міської ради, кандидата юридичних наук Негреші Дмитра Михайловича, начальника фінансового управління Ірпінської міської ради Данилюк Євгенії Василівни, в. о. начальника юридичного відділу Ірпінської міської ради Андрійченко Наталії Григорівни склала цей акт про те, що надані результати дисертаційного дослідження Фоменко Юлії Олександрівни на тему: «Правове регулювання бюджетного процесу в Україні» мають важливе теоретичне та практичне значення.

Пропозиції щодо впровадження термінології та процесуального порядку реалізації механізмів громадського бюджету прийняті до уваги та можуть бути підґрунтям до внесення змін та доповнень до Бюджетного кодексу України. Поряд з цим, деякі з них були використані під час затвердження Міської цільової програми «Громадський бюджет міста Ірпінь на 2016 – 2020 роки».

Зокрема, заслуговують на увагу комплексно обґрунтовані поняття та їх визначення, які були включенні у вищезазначену програму: «Проект – пропозиція, яка подана автором та має підтримку не менше 10 осіб (крім автора), не суперечить діючому законодавству, реалізація якої знаходиться в межах компетенції представницьких органів державного або місцевого рівня, відповідає критерію загальної доступності жителів до виконаного проекту, має

конкретне визначене місце реалізації, спрямована на вирішення окремої проблеми протягом бюджетного року, з врахуванням встановленого обсягу коштів та напрямків; обсяг коштів – обсяг громадського бюджету державного або місцевого рівня визначений на відповідний рік.

Дослідивши практичну значимість запропонованих пропозицій, комісія вважає, що результати проведеного дисертаційного дослідження Фоменко Юлії Олександрівни на тему: «Правове регулювання бюджетного процесу в Україні» мають теоретичну та практичну цінність в процесі створення інструментарію впровадження та реалізації громадського бюджету як форми залучення громадян до бюджетного процесу, можуть бути підґрунтям до внесення змін та доповнень до законодавства.

Члени комісії:

Керуючий справами
виконавчого комітету
Ірпінської міської ради,
кандидат юридичних наук Д.М. Негреша

Начальник фінансового управління
Ірпінської міської ради Є.В. Данилюк

В. о. начальника юридичного відділу
Ірпінської міської ради Н.Г. Андрійченко

«ЗАТВЕРДЖУЮ»
Перший проректор з навчально-методичної та виховної роботи Університету державної фіскальної служби України, доктор економічних наук, професор
_____ О.А. Шевчук
«___» _____ 2019 року

АКТ

впровадження результатів дисертаційного дослідження в освітній процес

м. Ірпінь «20» березня 2019 року

Комісія у складі директора Навчально-наукового інституту права, доктора юридичних наук, професора Топчія В.В., завідувача кафедри фінансового права, доктора юридичних наук, доцента Мацелик Т.О., завідувача навчально-методичного відділу, кандидата наук з державного управління Самойлової І.І. склали цей акт про те, що опубліковані результати дисертаційного дослідження Фоменко Юлії Олександрівни на тему: «Правове регулювання бюджетного процесу в Україні» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право використовувалися у навчальному процесі при підготовці та проведенні лекційних, семінарських і практичних занять зі здобувачами вищої освіти Університету державної фіскальної служби України у процесі викладання дисципліни «Фінансове право»:

1. Фінансове право (у запитаннях і відповідях): навчальний посібник/ Л.М. Касьяненко, Ю.І. Аністратенко, Л.Л. Баланюк та ін., за заг. ред. д.ю.н., професора Л.М. Касьяненко. Ірпінь: Видавництво Національного університету ДПС України, 2014. – 318 с.

2.Фінансове право України (альбом схем): навч. Посіб./ [Л.М. Касьяненко, А.В. Цимбалюк, Ю.О. Фоменко]; за заг. ред. Л.М. Касьяненко, К.: Алерта, 2014. – 270 с.

3. Бюджетный процесс зарубежных государств, «Legea si viata» («Закон и жизнь»). Международный научно-практический правовой журнал. 2016. № 2. С. 54-58

4. Сокол А.В., Фоменко Ю.О. Організація фінансового контролю в умовах встановлення мораторію. Порівняльно-аналітичне право – електронне наукове фахове видання юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет». 2017. № 6. С. 274-277.

Комісія вважає, що сформульовані за результатами дослідження Фоменко Ю.О. пропозиції, висновки, рекомендації використані при формуванні навчально-методичного забезпечення та проведенні навчальних занять.

Завідувач кафедри
фінансового права
доктор юридичних наук, доцент **Мацелик Т.О.**

Директор навчально-наукового інституту
права, доктор юридичних наук, професор **Топчій В.В.**

Завідувач навчально-методичного відділу,
кандидат наук з державного управління **Самойлова І.І.**