Міністерство внутрішніх справ України
ДНІПРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

БЮДЖЕТНЕ ПРАВО

Навчальний посібник

Колектив авторів

Дніпро
2025

УДК 346.6:336.14(477)(07)
Б 98

Рекомендовано до друку
Вченою радою Дніпровського державного
університету внутрішніх справ
(протокол № 6 від 27.11.2025)

РЕЦЕНЗЕНТИ:

Леонід Могілевський, проректор Харківського національного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України;

Валентин Мельник, адвокат (Адвокатське об'єднання «Адвокатська компанія «Мельник і партнери»), доктор юридичних наук, доцент.

Б 98 **Бюджетне право** : навч. посіб. / Кол. авт. Дніпро : Дніпров. держ. ун-т внутр. справ, 2025. 372 с.

ISBN 978-617-560-114-3

Навчальний посібник підготовлено відповідно до програми навчальної дисципліни «Бюджетне право» Дніпровського державного університету внутрішніх справ. Матеріал подано з урахуванням чинного Бюджетного кодексу України, сучасних реформ у сфері фінансової децентралізації та особливостей бюджетної політики в умовах воєнного стану. Посібник містить теоретичний виклад, контрольні та тестові питання, що забезпечує поєднання наукових положень із практикою та сприяє формуванню професійних компетентностей студентів і слухачів.

АВТОРИ:

Володимир КИЯН, завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін Дніпровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент;

Наталія ОБУШЕНКО, професор кафедри цивільно-правових дисциплін Дніпровського державного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор;

Лілія ФОКША, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін Дніпровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент;

Ксенія КОСЯЧЕНКО, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін Дніпровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент;

Роман КАРПЕНКО, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін Дніпровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент.

ISBN 978-617-560-114-3

© Автори, 2025
© ДДУВС, 2025

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА 6

Розділ 1. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА УКРАЇНИ 7
1.1. Поняття та предмет бюджетного права 7
1.2. Місце бюджетного права в системі національного права 15
1.3. Принципи бюджетного права України 17
1.4. Метод бюджетного права 27
1.5. Джерела бюджетного права 31
Висновки до теми 1 35
Контрольні запитання до теми 1 37
Тестові завдання до теми 1 38

Розділ 2. БЮДЖЕТНО-ПРАВОВІ НОРМИ І БЮДЖЕТНІ ПРАВОВІДНОСИНИ 42
2.1. Поняття та характеристика бюджетно-правових норм 42
2.2. Класифікація бюджетно-правових норм 45
2.3. Структура бюджетно-правової норми 47
2.4. Бюджетні правовідносини, їхні зміст і особливості 50
2.5. Види бюджетних правовідносин 52
2.6. Учасники бюджетних правовідносин 63
Висновки до теми 2 82
Контрольні запитання до теми 2 85
Тестові завдання до теми 2 86

Розділ 3. ПОНЯТТЯ БЮДЖЕТУ, ЙОГО СКЛАДОВІ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ 90
3.1. Поняття бюджету та його значення для функціонування держави і територіальних громад 90
3.2. Функції бюджету 95
3.3. Структура бюджету 100
3.4. Бюджетна класифікація: поняття, структура та значення 102
3.5. Зведений бюджет: сутність, склад та роль у бюджетній системі 104
3.6. Бюджетна збалансованість: дефіцит, профіцит і оборотний залишок бюджетних коштів 106
Висновки до теми 3 111
Контрольні запитання до теми 3 112
Тестові завдання до теми 3 113

Розділ 4. БЮДЖЕТНА СИСТЕМА УКРАЇНИ 117
4.1. Поняття та структура бюджетної системи України 117
4.2. Державний бюджет України 119
4.3. Місцеві бюджети в Україні 121
4.4. Бюджетні цільові фонди та їхня роль у бюджетній системі 125

4.5. Принципи побудови бюджетної системи 130
4.6. Бюджетний устрій України 132
Висновки до теми 4 135
Контрольні запитання до теми 4 136
Тестові завдання до теми 4 137
Розділ 5. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПУБЛІЧНИХ ДОХОДІВ ТА ВИДАТКІВ 141
5.1. Публічні доходи: сутність і поняття 141
5.2. Правовий аналіз системи публічних доходів 145
5.3. Поняття та види публічних видатків 149
5.4. Фінансування публічних видатків 153
5.5. Правові основи програмно-цільового фінансування 157
Висновки до теми 5 161
Контрольні запитання до теми 5 163
Тестові завдання до теми 5 163
Розділ 6. БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ 167
6.1. Поняття, зміст, принципи та стадії бюджетного процесу. Учасники бюджетного процесу. Поняття бюджетного циклу. Співвідношення бюджетного циклу та бюджетного періоду 167
6.2. Застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі 183
6.3. Бюджетна декларація: зміст, порядок та строки складання. Складання проєктів бюджетів 186
6.4. Розгляд проєкту та ухвалення закону про Державний бюджет, рішень про місцеві бюджети 196
6.5. Виконання бюджетів. Розпис бюджету. Внесення змін до Державного бюджету України та місцевих бюджетів 199
6.6. Звітність про виконання бюджетів 204
Висновки до теми 6 207
Контрольні запитання до теми 6 208
Тестові завдання до теми 6 209
Розділ 7. МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ В СИСТЕМІ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ 213
7.1. Поняття та зміст міжбюджетних відносин 213
7.2. Принципи розмежування видатків між бюджетами 218
7.3. Види та порядок розрахунку видатків бюджетів. Зміст фінансових нормативів бюджетної забезпеченості 221
7.4. Поняття й види міжбюджетних трансфертів 225
7.5. Порядок надання міжбюджетних трансфертів 224
Висновки до теми 7 238
Контрольні запитання до теми 7 239
Тестові завдання до теми 7 240

Розділ 8. ПРАВОВІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНИХ І МІСЦЕВИХ ЗАПОЗИЧЕНЬ, ДЕРЖАВНОГО І МІСЦЕВОГО БОРГУ
ТА ДЕРЖАВНОГО КРЕДИТУ 244
8.1. Публічний кредит: правова природа, елементи та функції 244
8.2. Державні та місцеві запозичення як інструмент реалізації публічного кредиту 248
8.3. Державні та місцеві гарантії як форма публічного кредиту 266
8.4. Бюджетне кредитування як елемент системи публічного кредиту 271
8.5. Державний та місцевий борг: поняття, структура та управління 273
Висновки до теми 8 282
Контрольні запитання до теми 8 284
Тестові завдання до теми 8 285

Розділ 9. БЮДЖЕТНИЙ КОНТРОЛЬ 288
9.1. Поняття, мета та принципи бюджетного контролю 288
9.2. Види, форми та методи здійснення бюджетного контролю 298
9.3. Організація та система суб'єктів бюджетного контролю 306
9.4. Рахункова палата України як вищий орган парламентського контролю у сфері державних фінансів 316
Висновки до теми 9 321
Контрольні запитання до теми 9 322
Тестові завдання до теми 9 322

Розділ 10. БЮДЖЕТНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ 326
10.1. Теоретико-правова характеристика юридичної відповідальності за порушення у бюджетній сфері 326
10.2. Поняття бюджетно-правової відповідальності та її ознаки 335
10.3. Бюджетне правопорушення як підстава бюджетно-правової відповідальності 337
10.4. Види бюджетно-правової відповідальності 350
Висновки до теми 10 353
Контрольні запитання до теми 10 355
Тестові завдання до теми 10 356

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ І РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ 361

ПЕРЕДМОВА

Бюджетне право є однією з ключових підгалузей фінансового права України, яка відіграє визначальну роль у формуванні, розподілі та використанні публічних фінансових ресурсів. Від його належного функціонування залежить не лише фінансова стабільність держави, але й можливість реалізації економічних, соціальних та культурних прав громадян. Саме через бюджет держава та органи місцевого самоврядування забезпечують фінансування оборони, охорони здоров'я, освіти, соціального захисту, інфраструктурних проєктів та інших сфер суспільного життя.

Сучасний етап розвитку бюджетного права України характеризується глибинними трансформаціями, пов'язаними з процесами децентралізації, інтеграцією у європейський правовий простір, запровадженням сучасних стандартів прозорості й підзвітності у сфері публічних фінансів. Зростає значення бюджетного планування, прогнозування та контролю, що вимагає від майбутніх правників ґрунтовних знань та навичок роботи з нормативною базою, а також розуміння практичних механізмів реалізації бюджетного законодавства.

Навчальний посібник має на меті систематизувати знання про інститути бюджетного права, розкрити зміст його основних категорій, окреслити принципи та методи бюджетно-правового регулювання, проаналізувати суб'єктний склад і зміст бюджетних правовідносин. Особлива увага приділяється ролі Бюджетного кодексу України як основного джерела бюджетного права, а також практиці його застосування органами державної влади та місцевого самоврядування.

Структура навчального посібника орієнтована на поєднання теоретичного матеріалу з елементами практичного навчання: тестовими завданнями, контрольними питаннями та прикладами з правозастосовної практики.

Отже, цей посібник покликаний сприяти формуванню цілісного розуміння бюджетного права України, підготовці висококваліфікованих фахівців у сфері публічних фінансів, а також розвитку правової культури управління бюджетними ресурсами як необхідної умови сталого розвитку та демократичного поступу нашої держави.

Розділ 1
ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

1.1. Поняття та предмет бюджетного права

Фінансове право України становить цілісну систему норм, які регулюють суспільні відносини, що виникають у сфері мобілізації, розподілу й використання централізованих і децентралізованих фондів коштів держави та органів місцевого самоврядування. Ця система не є однорідною: вона структурно поділяється на правові інститути й підгалузі. Одним із ключових елементів системи є бюджетне право, яке визначається більшістю науковців як провідна складова фінансово-правового масиву та окрема підгалузь фінансового права.

Фінансове право в Україні є однією з базових галузей публічного права, що забезпечує правове регулювання фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування. Його значення проявляється у кількох аспектах:

– економічний аспект: фінансове право визначає порядок мобілізації та використання коштів, необхідних для виконання завдань держави, реалізації економічних програм, фінансування оборони, освіти, науки, культури, охорони здоров'я;

– соціальний аспект: через систему фінансового права забезпечується фінансування соціальних програм, надання допомоги незахищеним категоріям населення, реалізація права на освіту, медичне обслуговування, соціальний захист;

– юридичний аспект: воно встановлює чіткі правила у сфері фінансів, що створює правову визначеність і запобігає зловживанням у сфері публічних фінансів;

– політичний аспект: фінансове право є інструментом реалізації державної політики, зокрема у сфері розподілу валового внутрішнього продукту, регіонального розвитку та інтеграції України у світову економіку.

Фінансове право формує правову основу для стабільності фінансової системи, забезпечення державного суверенітету та реалізації соціально-економічної політики.

У системі права України бюджетне право розглядається як

інститут фінансового права, тобто відносно самостійна сукупність норм, які становлять спеціалізований підрозділ фінансово-правових норм. Воно тісно взаємопов'язане з податковим правом, правом державного кредиту та іншими інститутами фінансового права, але має власний предмет і метод правового регулювання.

Бюджетне право є самостійним інститутом фінансового права, який регулює суспільні відносини, що виникають у процесі формування, розподілу та використання бюджетних коштів держави й органів місцевого самоврядування. Його поява та розвиток зумовлені необхідністю правового впорядкування бюджетної системи, адже саме через бюджет держава реалізує свої економічні, соціальні та політичні функції.

Бюджетне право належить до публічного права, адже воно регулює відносини, що виникають у сфері формування, розподілу та використання публічних фінансів – державних і місцевих бюджетів. Його публічний характер виявляється у таких ознаках:

– владність відносин: держава або орган місцевого самоврядування завжди є стороною правовідносин, реалізуючи публічні інтереси;

– обов'язковість: виконання норм бюджетного права є обов'язковим для всіх суб'єктів, незалежно від їхньої волі;

– пріоритет суспільних інтересів над приватними: розподіл бюджетних ресурсів здійснюється з метою задоволення потреб усього суспільства;

– майновий зміст: усі відносини пов'язані з рухом грошових коштів, що належать державі чи територіальним громадам;

– правове регулювання: бюджетні правовідносини чітко врегульовані Конституцією України, Бюджетним кодексом та іншими нормативними актами.

Держава та органи місцевого самоврядування відіграють провідну роль у бюджетних правовідносинах, оскільки саме вони:

− організовують бюджетний процес (складання, розгляд, затвердження та виконання бюджетів);

− визначають бюджетну політику та напрями використання фінансових ресурсів;

− розподіляють і перерозподіляють кошти між різними рівнями бюджетної системи;

− здійснюють контроль за надходженням доходів і цільовим використанням видатків;

− забезпечують фінансування публічних потреб – освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, оборони, інфраструктури.

Участь держави і громад у бюджетних відносинах робить їх відмінними від приватних фінансових відносин, оскільки тут діє механізм владних приписів, а не рівноправного договірного узгодження.

Таким чином, публічна природа бюджетного права виявляється у його спрямованості на захист суспільних інтересів, а не приватних, та у визначальній ролі держави й місцевого самоврядування в організації і регулюванні бюджетних процесів.

Бюджетне право як підгалузь фінансового права сформувалося на основі виокремлення специфічного об'єкта правового регулювання – бюджетних відносин, що охоплюють процес формування, розподілу й використання державних та місцевих бюджетів. На відміну від інших фінансово-правових інститутів (податкового, банківського, валютного права), саме бюджетні відносини мають найбільш комплексний і системоутворюючий характер.

Бюджетне право посідає провідне місце серед інших інститутів фінансового права, оскільки саме воно визначає порядок формування, розподілу та використання публічних фінансових ресурсів. Через бюджетні правовідносини реалізуються конституційні засади державності, забезпечується фінансування суспільних потреб та гарантується соціальна спрямованість фінансової політики.

Під бюджетним правом розуміють сукупність правових норм, що регламентують відносини у сфері:

- складання та затвердження державного і місцевих бюджетів;
- розподілу доходів та видатків між різними рівнями бюджетної системи;
- виконання бюджету, здійснення контролю за його використанням;
- управління державним і місцевим боргом, фінансування бюджетного дефіциту.

Отже, бюджетне право поєднує у собі регулятивні й охоронні норми, спрямовані на забезпечення стабільності функціонування бюджетної системи України та ефективного використання публічних фінансів.

Водночас, щоб зрозуміти сутність і значення бюджетного права як підгалузі фінансового права, необхідно з'ясувати базове поняття – що таке бюджет.

Бюджет – це централізований фінансовий фонд, який формується державою або органами місцевого самоврядування для забезпечення поточних потреб протягом встановленого законом періоду. Сукупність усіх бюджетів, що діють на території країни, складає бюджетну систему, яка регулює розподіл і використання фінансових ресурсів на

всіх рівнях управління. Згідно з Бюджетним кодексом, бюджет – це план формування та використання фінансових ресурсів, що забезпечує виконання завдань і функцій державних органів, органів влади автономних республік та місцевих рад протягом бюджетного періоду.

Бюджет виконує кілька важливих функцій, кожна з яких відображає різні аспекти його сутності:

- матеріальний аспект: документ, що об'єднує доходи та видатки держави або місцевої влади, забезпечуючи фінансову дисципліну;
- юридичний аспект: бюджет має форму закону або рішення місцевих органів влади, що оформлюється відповідними юридичними актами, що гарантує легітимність його ухвалення;
- адміністративний аспект: служить попереднім планом доходів і витрат, допомагаючи планувати та управляти фінансовими потоками на всіх рівнях управління;
- бухгалтерський аспект: відображає зведену інформацію про доходи та видатки, згруповану відповідно до встановлених класифікацій, що полегшує контроль і аналіз фінансових операцій;
- політичний аспект: становить інструмент, за допомогою якого законодавчі або представницькі органи затверджують бюджет та впливають на формування фінансової політики;
- економічний та соціальний аспект: є важливим засобом впливу держави або місцевих органів на розвиток економіки, регулювання галузевих та територіальних диспропорцій, а також забезпечення соціального захисту населення.

Економічна сутність бюджету виражається через виконання ним трьох ключових функцій:

- розподільча функція: забезпечує розподіл та перерозподіл фінансових ресурсів між різними рівнями влади та секторами економіки. За допомогою цього механізму держава може впливати на темпи розвитку окремих галузей та досягнення стратегічних цілей економічної політики;
- контрольна функція: бюджет відображає економічні процеси у всіх структурних ланках національної економіки завдяки своїм якісно-кількісним характеристикам. Це дозволяє здійснювати моніторинг і аналіз ефективності використання фінансових ресурсів;
- фіскальна функція: основна мета цієї функції – забезпечення держави фінансовими ресурсами, необхідними для виконання управлінських, оборонних, зовнішньополітичних та соціальних завдань. Фіскальна політика сприяє ефективному розміщенню коштів та підтримці економічної активності, створюючи умови для стабільного

розвитку країни.

Сутність бюджету будь-якої держави тісно пов'язана з її соціально-економічним устроєм та державними завданнями. У випадку України основними завданнями є:

- подолання кризових явищ та припинення падіння виробництва;
- зміцнення фінансово-кредитної та грошової систем;
- підвищення рівня життя працюючих і вдосконалення соціального забезпечення;
- підтримка малозабезпечених верств населення;
- забезпечення оборони країни і фінансування витрат на утримання правоохоронних органів та виконавчої влади.

В умовах ринкової економіки основними джерелами доходів стають податкові платежі юридичних та фізичних осіб, доповнені різними видами неподаткових надходжень. Така структура доходів дозволяє державі гнучко реагувати на виклики економічного середовища та формувати фінансову політику, орієнтовану на стабілізацію та розвиток.

Отже, бюджет залишається ключовим елементом фінансової системи держави та місцевого самоврядування. Він не лише визначає обсяг коштів, необхідних для реалізації державних функцій, але й встановлює механізми контролю, регулювання та адаптації до змін економічних умов. У сучасних умовах особлива увага приділяється прозорості бюджетного процесу, що сприяє підвищенню ефективності використання державних ресурсів та забезпеченню фінансової стабільності.

Бюджет як економічна категорія: бюджет – це комплекс економічних відносин, що стосуються формування, розподілу та використання централізованих грошових фондів, які спрямовуються на фінансування завдань держави та адміністративно-територіальних одиниць. Цей фінансовий інструмент виконує кілька важливих функцій:

1. Перерозподіл ВВП. Бюджетні відносини є засобом перерозподілу валового внутрішнього продукту між виробничою та невиробничою сферами, забезпечуючи тим самим баланс економічного розвитку.
2. Опосередкований рух коштів. Фінансові ресурси, що формуються, перебувають у розпорядженні спеціально уповноважених органів, що гарантує їх ефективне використання.
3. Виконання функцій держави і місцевого самоврядування. За рахунок бюджетних коштів здійснюється реалізація основних завдань держави та органів місцевої влади, що сприяє стабільності та розвитку суспільства.

З правового погляду, бюджет є нормативно-правовим актом – фінансовим планом, який визначає порядок формування, розподілу

і використання централізованого грошового фонду держави або територіальної громади. Важливо розрізняти економічний аспект бюджету та правову форму закону чи нормативного акту про бюджет. Основні ознаки бюджету як правової категорії включають:

− фінансовий план: він окреслює стратегію фінансової діяльності відповідного суб'єкта;

− нормативно-правове затвердження: бюджет приймається та затверджується у формі закону або рішення уповноваженого представницького органу (Верховна Рада України або місцеві ради);

− юридичні права і обов'язки: документ закріплює юридичні відносини між учасниками бюджетних процесів;

− універсальність: показники бюджету охоплюють всі сфери економічного та соціального розвитку;

− зв'язок ланок бюджетної системи: забезпечується інтеграція різних рівнів бюджетного процесу;

− періодичність: бюджет діє лише протягом встановленого періоду, зазвичай календарного року;

− представницький характер ухвалення: лише уповноважені представницькі органи мають право затверджувати бюджет.

Предметом бюджетного права є суспільні відносини, що виникають:

− під час бюджетного планування – підготовка та розгляд проєктів бюджетів, їх прогнозування, визначення доходів і видатків;

− у процесі розподілу бюджетних ресурсів – встановлення міжбюджетних трансфертів, дотацій, субвенцій та правил їх використання;

− на етапі виконання бюджету – організація надходжень доходів, фінансування видатків, здійснення касового виконання бюджету Державним казначейством;

− під час контролю і нагляду – діяльність Рахункової палати, Міністерства фінансів, органів державного та місцевого фінансового контролю;

− під час регулювання боргових відносин – залучення та обслуговування державних і місцевих запозичень, управління державним боргом.

Предмет бюджетного права можна умовно поділити на дві групи:

1. Атрибутивні (виключні) відносини: регулюють порядок формування доходів та здійснення видатків бюджетів різних рівнів; визначають бюджетний процес, механізми контролю за виконанням бюджетних рішень та застосування заходів відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

Ці відносини становлять основу бюджетного права, адже повністю

охоплюють сферу бюджетної діяльності.

2. Дотичні (суміжні) відносини: охоплюють фінансові зв'язки, що регулюються як нормами бюджетного права, так і положеннями інших інститутів фінансового права; можуть узгоджуватись як одночасно (за принципом узгодженості), так і за принципом «ланцюгової реакції», коли бюджетні норми встановлюють загальні правила, а спеціалізовані норми інших галузей – уточнюють їх.

До основних груп правових відносин, що входять до предмета бюджетного права, належать:

1. Відносини, пов'язані з бюджетним устроєм та системою: регулювання принципів побудови бюджетної системи та механізмів її функціонування.

2. Відносини, що визначають структуру доходів і видатків: розподіл фінансових ресурсів між окремими ланками бюджетної системи, включаючи визначення структури доходів і видатків.

3. Міжбюджетні відносини: взаємодія між державою, Автономною Республікою Крим та місцевими органами самоврядування щодо забезпечення бюджетів необхідними фінансовими ресурсами для виконання конституційних та законодавчих функцій.

4. Відносини, що визначають повноваження суб'єктів бюджетних відносин: визначення ролі та компетенції державних органів і органів місцевого самоврядування у сфері управління бюджетами.

5. Відносини, що регламентують бюджетний процес: порядок планування, виконання та моніторингу бюджетних операцій.

6. Контрольні відносини: механізми контролю за виконанням бюджетних норм та заходи відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

Отже, предмет бюджетного права охоплює весь комплекс правовідносин, що забезпечують існування та функціонування бюджетної системи України.

Бюджетне право є ключовим механізмом реалізації фінансової політики держави. Воно гарантує правову визначеність і прозорість бюджетного процесу; сприяє забезпеченню збалансованості доходів і видатків; визначає відповідальність органів влади та посадових осіб за порушення бюджетної дисципліни; створює умови для ефективного використання публічних фінансів в інтересах суспільства.

Система бюджетного законодавства України включає:

− Конституцію України – основний закон, що встановлює загальні принципи бюджетного устрою;

− Бюджетний кодекс України (БКУ) – базовий нормативний акт,

що регулює бюджетну систему та відносини у бюджетній сфері;

− Закони про Державний бюджет України – спеціалізовані законодавчі акти, що визначають доходи, видатки та розподіл бюджетних коштів;

− інші закони – нормативно-правові акти, передбачені статтею 1 Бюджетного кодексу, які впливають на регулювання бюджетних відносин;

− нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України – документи, ухвалені на підставі та в реалізації положень Бюджетного кодексу та інших законів;

− нормативно-правові акти органів виконавчої влади – акти, що деталізують бюджетні правила відповідно до законодавчих положень;

− рішення щодо місцевого бюджету – документи, ухвалені органами місцевого самоврядування;

− рішення органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та інших суб'єктів місцевого самоврядування – нормативні акти, що забезпечують виконання вимог бюджетного законодавства на регіональному рівні.

Суб'єкти бюджетного права – це органи та особи, наділені бюджетно-правовими повноваженнями. До них належать: Верховна Рада України, Президент, Кабінет Міністрів, Міністерство фінансів, Державна казначейська служба, Рахункова палата, органи місцевого самоврядування, головні розпорядники бюджетних коштів, розпорядники та одержувачі коштів, юридичні та фізичні особи – у випадках участі в бюджетних правовідносинах. Обсяг повноважень суб'єктів визначається нормативно і не може бути змінений свавільно.

Отож бюджетне право України можна визначити як інтегральну частину фінансового права, що включає:

− правові норми, що регулюють бюджетний устрій та систему розподілу доходів і видатків;

− визначення повноважень державних та місцевих органів у сфері бюджетного управління.

− механізми бюджетного процесу та контролю за його дотриманням.

Ця система спрямована на забезпечення прозорості, ефективності та відповідальності у використанні державних фінансових ресурсів, що є важливим чинником стабільності економічної політики України.

Отже, бюджетне право України є фундаментальною підгалуззю фінансового права, що формує правову основу бюджетної системи держави. Воно регламентує суспільні відносини, які виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання, звітування та

контролю бюджетів усіх рівнів. Як частина публічного права, бюджетне право спрямоване на задоволення загальнодержавних та місцевих публічних інтересів через ефективне регулювання руху публічних фінансових ресурсів.

Предмет бюджетного права охоплює специфічну групу суспільних відносин, які мають владно-розпорядчий характер і виникають між органами державної влади, місцевого самоврядування та іншими учасниками бюджетного процесу. Ці відносини стосуються формування дохідної частини бюджету, розподілу бюджетних ресурсів, казначейського обслуговування, надання міжбюджетних трансфертів, а також правового контролю за використанням бюджетних коштів.

1.2. Місце бюджетного права в системі національного права

Формування вітчизняного бюджетного законодавства почалося разом із встановленням бюджетної системи – базового елементу фінансової системи держави – одразу після здобуття незалежності. Ще в Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. № 55-XII (розділ VI «Економічна самостійність») зазначалося, що «Українська РСР самостійно створює банківську (включно з зовнішньоекономічним банком), цінову, фінансову, митну та податкову системи, формує державний бюджет і, за необхідності, вводить власну грошову одиницю». Паралельно зі становленням цих інституцій Закон УРСР «Про економічну самостійність Української РСР» від 3 серпня 1990 р. № 142-XII у статті 5 закріпив право республіки на розбудову власної фінансово-бюджетної системи та визначив, що наповнення доходної бази республіканського й місцевих бюджетів здійснюється в межах податкової політики, що визначається законодавством УРСР і проводиться самостійно в республіці.

24 серпня 1991 р. постановою Верховної Ради України № 1427-XII було проголошено незалежність України. Відтоді на її території діють виключно Конституція та закони України. Ухвалення цього рішення спричинило нагальну потребу розробити фундамент бюджетного законодавства. Першим кроком стала низка законодавчих актів, передусім Закон УРСР «Про бюджетну систему Української РСР» від 5 грудня 1990 р. № 512-XII (який діяв до набрання чинності Бюджетним кодексом України від 21 червня 2001 р. № 2542-III).

Нині склад бюджетного законодавства визначено статтею 4 Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI і включає:

– Конституцію України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР;

– Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI;

– Закон України «Про Державний бюджет України» на відповідний рік;

– закони України, що регулюють бюджетні відносини під час складання, розгляду, затвердження й виконання бюджетів, а також звітування й контролю за їхнім виконанням та передбачають відповідальність за порушення бюджетного законодавства;

– нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, ухвалені на виконання Бюджетного кодексу та законів про бюджет;

– нормативно-правові акти органів виконавчої влади, ухвалені на основі Бюджетного кодексу й інших законів України;

– рішення про місцеві бюджети;

– рішення органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування, ухвалені відповідно до Бюджетного кодексу та інших нормативних актів.

Бюджетне право має тісний зв’язок із конституційним, адміністративним та господарським правом, однак зберігає власну предметну автономію.

Зв’язок бюджетного права з іншими галузями:

1) з конституційним правом – оскільки саме Конституція України визначає засади бюджетної системи, її принципи та компетенцію Верховної Ради України у сфері ухвалення закону про Державний бюджет (ст. 85, 92, 95 Конституції України);

2) з адміністративним правом – через організаційні відносини у сфері управління бюджетним процесом, діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;

3) з господарським правом – у частині фінансування державного сектора економіки, використання бюджетних коштів підприємствами, установами, організаціями;

4) з цивільним правом – у випадках відшкодування збитків, завданих порушенням бюджетного законодавства, або у сфері договірних відносин, пов’язаних з бюджетними коштами;

5) з кримінальним та адміністративно-деліктним правом – у частині відповідальності за бюджетні правопорушення, зокрема за розтрату чи нецільове використання бюджетних коштів.

Хоча бюджетне право перебуває у складі фінансового права, воно має низку ознак, що дозволяють виокремлювати його як підгалузь:

− власний предмет регулювання – бюджетні відносини;

− самостійна система джерел – Бюджетний кодекс України та

закони про Державний бюджет на відповідний рік;

− наявність матеріальних і процесуальних норм, що комплексно регулюють бюджетний процес;

− провідна роль у структурі фінансового права, оскільки бюджет є центральною ланкою публічних фінансів.

Значення бюджетного права у системі національного права:

1. Системоутворююча роль: забезпечує функціонування фінансової системи держави.
2. Гарантійна функція: визначає механізми фінансової дисципліни та відповідальності.
3. Соціальне призначення: через бюджет реалізуються соціальні права і гарантії громадян.
4. Організаційне значення: визначає компетенцію органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері фінансової діяльності.

Бюджетне право посідає провідне місце в системі національного права України. Як підгалузь фінансового права воно одночасно поєднує матеріальні й процесуальні норми, має власну систему джерел і специфічний предмет правового регулювання. Його автономність і значення зумовлені тим, що саме через бюджетну систему здійснюється концентрація й розподіл фінансових ресурсів держави та громад, що забезпечує виконання публічних функцій і гарантує соціально-економічний розвиток суспільства.

1.3. Принципи бюджетного права України

Розвиток законодавства та наукових концепцій, які спрямовані на визнання окремих галузей права самостійними, створив основу для правової доктрини без єдиної домінантної концепції галузевого поділу. Ця особливість дозволила науковцям виокремити фінансове право як самостійну галузь, а бюджетне право – як її підгалузь, що особливо важливо при розробленні відповідних принципів його регулювання.

Згідно з Конституцією України, бюджетна система будується на засадах справедливого та неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами й територіальними громадами. Для реалізації конституційно визначених державних функцій необхідні матеріальні засоби, які в умовах фінансової економіки мають грошовий характер. Кожна держава формує, розподіляє й використовує фонд коштів – свій бюджет, щоб забезпечити відповідні видатки на виконання цих функцій.

Бюджет, як ключова ланка фінансової системи, відіграє визначальну роль у функціонуванні держави і породжує низку суспільних відносин, що регулюються сукупністю фінансово-правових норм. Саме ці норми утворюють окремий розділ фінансового права – бюджетне право. Оскільки бюджетні кошти завжди обмежені й не здатні повністю задовольнити всі першочергові потреби, відносини, пов'язані з їхнім формуванням і витрачанням, підлягають особливо жорсткому регулюванню. Бюджетні правовідносини, як і фінансові загалом, належать до публічного права й забезпечують правове оформлення процесу планування, розподілу та використання бюджетних ресурсів.

Ефективне функціонування бюджетної системи України й організація бюджетного процесу неможливі без належно сформованого бюджетного законодавства, яке базується на принципах бюджетного права. У науковій літературі виокремлюють підхід, за яким до кожного окремого інституту бюджетного права застосовуються як загальні принципи, так і специфічні для цього інституту. З огляду на це, важливо закріпити відповідні принципи безпосередньо в тексті Бюджетного кодексу України, аби вони набули статусу загальнообов'язкового нормативного правила й сприяли однозначному тлумаченню.

Серед основних принципів організації бюджетного процесу вважаємо доцільним виділити такі:

− результативність та ефективність використання бюджетних коштів. Забезпечення максимальної віддачі витрат у відповідності до встановлених цілей та завдань;

− загальне (сукупне) покриття витрат бюджетів. Гарантування належного фінансування всіх сфер, що відповідають за виконання бюджетних функцій на різних рівнях;

− збалансованість бюджету (бюджетна рівновага). Пропорційність між доходною та витратною частинами бюджету з урахуванням можливостей його наповнення;

− повнота відображення доходів, витрат і джерел фінансування дефіциту. Забезпечення коректного обліку всіх надходжень і витрат, а також чітке визначення механізмів покриття дефіциту;

− достовірність бюджетних показників. Обґрунтоване планування надходжень і видатків із урахуванням реального фінансового потенціалу;

− прозорість (відкритість) бюджету. Забезпечення доступу всіх зацікавлених суб'єктів до інформації про бюджетні процеси та рішення;

− адресність і цільовий характер бюджетних коштів. Використання ресурсів виключно за призначенням і відповідно до затверджених

завдань;

− підвідомчість видатків бюджетів. Чіткий розподіл компетенцій між органами влади різних рівнів щодо формування і здійснення видатків;

− принцип єдності каси. Консолідація всіх бюджетних коштів у єдиному державному казначейському рахунку для оптимізації контролю за їхнім рухом;

− впровадження та дотримання цих принципів сприятиме не тільки ефективному розподілу ресурсів, а й підвищенню довіри громадян до державних фінансів.

Якщо зважати на те, що принцип права, залежно від сфери його дії, впливає на всю правову систему, на конкретну галузь або підгалузь і поширюється на значну кількість норм, які не можна звести до рамок одного-двох інститутів, то визначати його виключно як інституційний принцип (тобто принцип окремих інститутів) нераціонально. Такий підхід може хибно створити враження, ніби дія принципу обмежується лише межами певного інституту, що суперечить усталеному розумінню принципу права як базової й фундаментальної категорії.

Наукове визнання впорядкованої системи правових норм, об'єднаних внутрішньою єдністю та якісно унікальною сферою регулювання, здійснюється через виділення галузі права, її активну наукову розробку, обговорення в науковому середовищі та подальше закріплення принципів у нормативних актах. Отже, поява нової галузі права завжди супроводжується формулюванням і затвердженням відповідних принципів як невід'ємної основи її правової структури.

Водночас визнання певної групи норм як інституту, субінституту чи окремої правової категорії не повинно залежати від того, чи містять ці норми узагальнення, які можна назвати «принципами». Щоб віднести певні узагальнення до категорії принципів права, треба керуватися обсягом регульованих ними відносин, їхньою правовою поширеністю та суспільною значущістю. Тільки ті узагальнення, які мають охоплювати весь обсяг відносин у межах певної галузі, заслуговують на визначення «принципів», адже інші узагальнення за своїм масштабом і роллю не виправдовують такого рівня узагальнення.

На рубежі XX-XXI ст. фінансове право стикнулося з необхідністю відстоювати власне право на визнання як самостійної галузі права. Це було зумовлено тим, що зміни в суспільних і економічних відносинах вимагали перегляду усталених підходів до регулювання публічних фінансів.

Досліджуючи сучасний стан і актуальні проблеми системи

публічних фінансів, треба зазначити: фінансове право належить до публічних галузей, котрі нині перебувають у стадії інтенсивного розвитку. Зміна бюджетних відносин, утворення державних позабюджетних фондів, поява нових видів державних боргових зобов'язань і формування якісно нової податкової системи зумовлюють необхідність ретельного переосмислення багатьох фундаментальних категорій та перебудови структури колишніх фінансово-правових інститутів.

Домінантним підходом до визначення природи фінансового права та його системи є визнання фінансового права самостійною галуззю, у межах якої податкове й бюджетне право є окремими підгалузями. Водночас у межах фінансового права сформовано принципи, що застосовуються до окремих інститутів – насамперед принципи фінансової діяльності та принципи фінансового контролю. Наукове визнання бюджетного й податкового права саме як підгалузей фінансового права супроводжувалося одночасним виділенням і розробкою їхніх принципів.

На початку 2000-х років провідні вчені наголошували, що центральним інститутом фінансового права є інститут бюджетного права, водночас звертаючи увагу на те, що бюджетне право дедалі частіше розглядають саме як підгалузь фінансового права. Протягом наступного десятиліття ця точка зору утвердилася: сучасне правознавство вже не ставить під сумнів, що бюджетне право – окрема підгалузь у системі фінансового права. Аналогічно, до підгалузевих інститутів фінансового права належать податкове та банківське право, які за обсягом і значущістю нормативного регулювання також виділяються як самостійні підрозділи.

Утім, низка дослідників вважала необґрунтованими спроби виносити з фінансового права окремі його підгалузі та інститути як повноцінні самостійні галузі права. За їхнім висновком, хоча бюджетне право й податкове право мають значний обсяг норм, вони залишаються невід'ємною частиною фінансового права.

Загалом же бюджетне право за своєю значущістю та кількістю нормативних актів традиційно визнається підгалуззю фінансового права. До того ж наявність сформованої системи принципів бюджетного права – сукупності головних положень, що визначають характер і способи регулювання бюджетних відносин – обґрунтовує його статус саме як підгалузі. Подібний підхід до формування принципів існує й в інших галузевих юридичних науках: наприклад, у цивільному праві виділяють принципи речового права чи принципи зобов'язального права.

На підставі наведеного виокремлення й дослідження принципів на

рівні підгалузі, зокрема бюджетного права, є цілком обґрунтованими. Принципи бюджетного права варто розглядати саме як підгалузеві, оскільки вони охоплюють значний обсяг регульованих відносин, мають широке правове поширення та є суттєвими для самої підгалузі. Їхня значущість підтверджується тим, що ці принципи належать до основоположних категорій бюджетного права, формують його внутрішню систему й забезпечують цілісність правового регулювання в цій сфері.

Визначаючи сферу дії принципів бюджетного права, необхідно зважати на ті суспільні відносини, які лежать у його предметі регулювання. Коло таких відносин узагальнене в поняттях і визначеннях бюджетного права, що склалися в юридичній доктрині.

Норми бюджетного права встановлюють:

− бюджетні повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування;

− бюджетний устрій України;

− систему доходів і видатків у межах бюджетної системи;

− механізми забезпечення збалансованості бюджетів;

− порядок планування, розгляду та затвердження бюджетних показників;

− відповідальність за порушення бюджетного законодавства.

У науковій літературі запропоновано різні підходи до угруповання суспільних відносин, що становлять предмет бюджетного права. Однак за основу доцільно брати класифікацію, викладену в Бюджетному кодексі України, хоча вона й носить досить спрощений характер.

Доцільно виокремити в предметі бюджетного права такі групи суспільних відносин:

1) відносини, що виникають у процесі формування доходів бюджетів бюджетної системи України та бюджетів державних позабюджетних фондів;

2) відносини, пов’язані із здійсненням видатків бюджетів бюджетної системи України й державних позабюджетних фондів;

3) відносини, які регулюють державний борг, здійснення та обслуговування державних запозичень;

4) відносини, пов’язані з організацією та проведенням бюджетного процесу, зокрема визначенням правового статусу його учасників;

5) відносини, що виникають у зв’язку з бюджетним контролем і застосуванням бюджетних заходів примусу за порушення бюджетного законодавства.

Нерідко міжбюджетні відносини виокремлюють як окрему групу. З економічного погляду вони розміщуються «на стику» доходів і

видатків бюджетів різних рівнів, тому в наведеній класифікації можуть розглядатися як складова частина відповідних груп відносин. Проте в Україні, що має унітарний державний устрій, міжбюджетні відносини є достатньо об'ємними та стійкими, аби бути самостійним інститутом бюджетного права.

Поряд із цим у теорії бюджетного права існують дискусійні питання, які можуть впливати на склад предмета регулювання. Зокрема, після зміни законодавства деякі дослідники вважають необґрунтованим включати до суб'єктів бюджетного права фізичних осіб та окремі організації (за винятком казенних установ). На їхню думку, слід обмежуватися лише публічно-правовими утвореннями: державними й комунальними органами, казенними установами.

У доктринальному визначенні бюджетного права зазначають його сферу дії та характерні принципи. Зокрема, бюджетне право розглядається як підгалузь фінансового права – ієрархічно організована система правових норм, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин, що формуються у зв'язку з бюджетною діяльністю публічно-територіальних утворень в Україні.

Принципи є однією з базових категорій бюджетного права. Вони відображають ключові характеристики та властивості впорядкованої системи норм, що регулюють суспільні відносини у сфері формування, розподілу та використання централізованих фондів публічних коштів – бюджетів бюджетної системи України.

Незважаючи на інтерес дослідників, поняття та сама система принципів бюджетного права й надалі залишаються актуальною доктринальною проблемою.

Принципи бюджетного права – це основні, керівні ідеї, висловлені в правових положеннях, які:

- визначають зміст бюджетно-правового регулювання;
- є вищим критерієм законності поведінки учасників бюджетних правовідносин;
- задають загальні орієнтири для бюджетно-правових норм і законоположень (елементів нормативно-правових актів).

Згідно з навчальною літературою, принципи бюджетного права являють собою теоретично обґрунтовані й нормативно закріплені основоположні засади (ідеї, вимоги) сутності бюджетного права. Вони формують головний зміст, визначають загальну спрямованість правового регулювання бюджетної діяльності держави й місцевих утворень з метою досягнення поставлених цілей та завдань.

Водночас деякі автори, аналізуючи базові питання бюджетного

права (поняття, предмет і метод правового регулювання, джерела), замість розгляду власне принципів бюджетного права подають характеристику принципів бюджетної системи.

Сутність і функції: інші дослідники визначають принципи бюджетного права як засновані на загальновизнаних суспільних цінностях, нормативно закріплені основні вимоги, що:

1. визначають особливості організації бюджетної діяльності публічно-територіальних утворень;
2. формують засади бюджетно-правового регулювання;
3. забезпечують стабільність процесів формування, функціонування та розвитку бюджетного права.

Можливість виокремлення системи принципів бюджетного права зумовлена базовою властивістю права – системністю. Проте в науковій доктрині досі тривають дискусії щодо кількісного й якісного складу такої системи. Різні автори по-різному розглядають перелік і взаємозв'язок принципів, що свідчить про дискусійний характер формування системи принципів не лише фінансового права загалом, а й бюджетного права зокрема.

Правознавці суттєво відрізняються у своїх поглядах на систему правових принципів. Навіть у межах однієї групи загальних принципів під час її формування найчастіше спираються на суб'єктивні міркування, оскільки в законодавця відсутнє чітке уявлення про єдину систему принципів права.

У науковій доктрині запропоновано низку класифікацій принципів бюджетного права. Зокрема, деякі автори поділяють їх таким чином:

1. Загальногалузеві принципи, які відображають особливості функціонування всієї галузі фінансового права і поширюються на всі її підгалузі, включно з бюджетним правом. Жоден елемент бюджетного права не може бути виключений із сфери дії цих принципів, адже вони задають базові засади всієї галузі.
2. Принципи, запозичені з інших галузей права, але важливі для регулювання бюджетних відносин. Сюди належать, наприклад, принцип поділу влади або принцип єдності грошової системи. Хоча вони формульовані в контексті конституційного чи адміністративного права, у фінансово-правовій літературі їх часто подають як принципи фінансового права.
3. Спеціальні принципи бюджетного права, тобто ті, що походять безпосередньо з системи фінансового права та мають особливе значення саме для бюджетної підгалузі.

Через установчий характер Конституції України багато

загальноправових (загальноконституційних) норм отримують відтінок принципів фундаментального значення для всієї правової системи. Оскільки вони закріплені саме в конституційних положеннях, у фінансовому та, зокрема, в бюджетному праві їх розглядають як такі, що задають базовий каркас державної політики та регулювання. Проте, наприклад, принцип унітарності, який прямо сформульований у Конституції, у межах фінансового права логічніше зарахувати до загальноправових, а не до «спеціальних» принципів фінансів.

Отже, інтеграція принципів із різних галузевих джерел відображає складну структуру бюджетного права й підкреслює як його спорідненість із загальною системою правових засад, так і необхідність виокремлення власних, характерних лише для підгалузі бюджетних норм.

Адміністративно-територіальний устрій унітарної держави ґрунтується на низці конституційних і законодавчих засад, що визначають його сутність та зміст. Здебільшого ці засади закріплено безпосередньо в Конституції та профільних законах. Особливо загальноприйняті такі принципи:

− єдність і цілісність державної території. Держава має недоторкану суверенну територію, що не допускає зовнішніх або внутрішніх сепаратистських процесів;

− поєднання централізації та децентралізації у здійсненні публічної влади. Центральні органи влади визначають єдині державні стандарти, тоді як місцеві органи влади реалізують певні функції самостійно, враховуючи регіональні особливості;

− збалансованість і соціально-економічний розвиток регіонів. Регіони розвиваються з урахуванням їхніх історичних, економічних, екологічних, географічних та демографічних особливостей. Крім того, враховують етнічні та культурні традиції населення;

− фінансова автономія місцевих утворень. Місцеві органи влади мають власні джерела доходів, які не залежать безпосередньо від центральних трансфертів. Це передбачає реальну можливість розпоряджатися бюджетними коштами й ухвалювати видатки без схвалення центральної влади.

Отож в основі адміністративно-територіального устрою унітарної держави лежить баланс між єдністю держави та необхідністю врахувати регіональні потреби й особливості.

Система принципів бюджетного права є впорядкованою сукупністю загальноправових, конституційних та галузевих принципів фінансового права, які прямо або опосередковано впливають на норми бюджетного права. Проте для уніфікації та виділення специфіки саме

бюджетних правовідносин виправдано виокремити так звані спеціальні (власні) принципи бюджетного права. Ці принципи мають унікальну правову поширеність, діють виключно у сфері бюджетних відносин і нормативно виражені у Бюджетному кодексі України та інших законодавчих актах. Спеціальні принципи можна класифікувати за трьома групами:

1. Принципи встановлення витрат і доходів бюджету. Визначають правила формування доходної частини державних і місцевих бюджетів (наприклад, принцип достовірності прогнозування доходів, принцип повноти економічної розрахункової бази) та порядок затвердження й здійснення видатків.

2. Принципи формування бюджетної системи. Регулюють структуру та ієрархію бюджетів усіх рівнів (загальнодержавного, регіонального, місцевого), а також співвідношення між ними: міжбюджетні трансферти, субвенції, дотації тощо.

3. Принципи організації бюджетного процесу. Передбачають засади планування, розгляду, ухвалення, виконання та контролю за бюджетом (наприклад, принцип плановості, системності бюджетного процесу, публічності та підзвітності, ефективності використання бюджетних коштів).

У науковій доктрині склад принципів фінансового права може відрізнятися залежно від методологічних підходів і теоретичних поглядів авторів. Водночас треба виходити з того, що будь-яка галузь права має:

− загальноправові (фундаментальні) принципи: це загальні засади правової системи (наприклад, принцип верховенства права);

− міжгалузеві принципи: ті, що діють у межах кількох суміжних галузей права (наприклад, конституційні принципи, принципи правового регулювання економічних відносин);

− спеціалізовані (галузеві) принципи: непосередньо притаманні конкретній галузі права (наприклад: принципи банківського нагляду у банківському праві або принципи рентабельності в податковому праві).

Оскільки бюджетне право є невід'ємною частиною системи фінансового права, його система принципів включає ті самі загальноправові й конституційні засади, що й у фінансовому праві загалом, але доповнена окремою групою спеціальних принципів. Ці спеціальні принципи надають бюджетному праву власного характеру та виокремлюють його серед інших підгалузей фінансового права.

Отже, сукупність принципів бюджетного права можна подати так:

− фундаментальні (загальноправові) принципи: верховенство

права, розподіл влад, правова визначеність, справедливість;

− конституційні принципи: принцип єдності бюджетної системи, принцип публічності бюджетних процесів, принцип фінансової відповідальності, принцип бюджетної цілісності тощо;

− міжгалузеві принципи фінансового права: принцип економічності, принцип ефективності, принцип стабільності фінансової спроможності держави;

− спеціальні (власні) принципи бюджетного права: принципи формування доходів і видатків, принципи структури й ієрархії бюджетів, принципи організації, виконання та контролю за бюджетним процесом.

Оскільки питання складу і класифікації принципів фінансового та бюджетного права перебуває у стадії наукових дискусій, важливо констатувати, що кожний автор може застосовувати власну класифікацію. Однак загальний підхід полягає в тому, що будь-яка правова галузь поєднує:

1) загальні принципи для всіх галузей права;

2) міжгалузеві (інтерсекторальні) принципи, запозичені з інших галузей;

3) спеціальні принципи, притаманні лише цій галузі.

У контексті бюджетного права ця комбінована система принципів забезпечує його унікальність і сприяє чіткому регулюванню бюджетних відносин, водночас інтегруючи їх у ширший простір фінансового законодавства України.

Система принципів бюджетного права включає такі рівні:

1) загальні принципи права, характерні для всієї правової системи України (наприклад, принцип верховенства права, принцип законності, принцип правової визначеності);

2) міжгалузеві принципи фінансового права, які поширюються на всі елементи фінансової галузі (зокрема, принцип економічності, принцип ефективності, принцип стабільності фінансової системи);

3) принципи, притаманні виключно фінансовому праву, але також поширювані на всі його складові (наприклад, принцип балансування доходів і видатків, принцип фінансової відповідальності, принцип цільового використання бюджетних коштів);

4) власні принципи бюджетного права, що поширюються лише на відносини в межах бюджетної підгалузі й закріплені в нормативно-правових актах як принципи бюджетної системи України (зокрема, принцип єдності бюджетної системи, принцип публічності бюджетного процесу, принцип автономності бюджетів, принцип плановості та системності бюджетного процесу).

Отже, побудова системи принципів відбувається за допомогою поступового звуження від універсальних засад правової системи до тих, що стосуються виключно бюджетних відносин.

Отже, принципи бюджетного права, закріплені в Конституції України та Бюджетному кодексі, визначають основи функціонування бюджетної системи. До них належать:

- принцип єдності бюджетної системи;
- самостійність бюджетів;
- законність;
- обґрунтованість і ефективність використання бюджетних коштів;
- прозорість і публічність;
- відповідальність за порушення бюджетного законодавства.

Ці принципи не лише закладають нормативну основу функціонування бюджетного механізму, а й забезпечують стабільність, передбачуваність та результативність публічних фінансів.

1.4. Метод бюджетного права

У сучасній правовій науці важливе місце посідає дослідження методів правового регулювання у межах окремих галузей права. Метод тієї чи іншої правової галузі є своєрідним юридичним інструментарієм, за допомогою якого забезпечується вплив права на відповідні суспільні відносини. У випадку з бюджетним правом йдеться про специфічну сферу публічних фінансів, що охоплює відносини, пов’язані з формуванням, розподілом і використанням бюджетних коштів. Метод бюджетного права має низку характерних рис, що зумовлюють його самостійність і значущість у системі фінансового права.

Метод бюджетного права України – це сукупність прийомів, способів і засобів правового впливу на бюджетні відносини, які виникають між державою, органами місцевого самоврядування, бюджетними установами, юридичними і фізичними особами у зв’язку з утворенням, розподілом та витрачанням бюджетних коштів. Ці відносини, як правило, носять владно-підпорядкований характер, що обумовлює домінування імперативного методу регулювання.

Головною особливістю методу бюджетного права є його *імперативність*, тобто застосування норм, що не допускають відступу чи альтернативного варіанту виконання. Бюджетне законодавство передбачає суворе дотримання процедур і правил, встановлених, зокрема, Бюджетним кодексом України, законами про Державний

бюджет, а також актами Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів тощо. Учасники бюджетних правовідносин не мають змоги самостійно визначати обсяг своїх прав і обов'язків або змінювати їх за власним розсудом.

Це пояснюється тим, що бюджетна сфера є чутливою до фінансової дисципліни, а відсутність жорстких регуляторів могла б призвести до розбалансування публічних фінансів, перевищення бюджетних витрат, дефіциту тощо.

Ще однією характерною рисою є односторонній характер волевиявлення органів публічної влади. Саме держава, в особі законодавчої або виконавчої влади, визначає основні напрями бюджетної політики, встановлює бюджетні асигнування, контролює їх цільове використання. Суб'єкти бюджетних правовідносин не є рівноправними – вони підпорядковуються державній волі, яка виражається в нормативно-правових актах.

Метод бюджетного права тісно пов'язаний із управлінською функцією держави. Бюджетне планування, прогнозування, розподіл коштів, казначейське обслуговування, контроль за ефективністю використання бюджетних ресурсів – усе це складові єдиного управлінського циклу, який реалізується саме через метод правового регулювання. Бюджетне право не тільки встановлює загальні правила, а й забезпечує конкретні юридичні механізми реалізації публічних інтересів.

Метод бюджетного права не ізольований від інших галузевих методів. У ньому простежується взаємодія з методами:

− адміністративного права – у частині здійснення фінансового контролю, відповідальності за порушення бюджетного законодавства;

− конституційного права – у визначенні засад бюджетної системи, – повноважень парламенту щодо ухвалення бюджету;

− фінансового права загалом – у контексті регулювання публічних фінансів;

− а також кримінального та дисциплінарного права – у разі правопорушень у сфері бюджетного процесу.

Отже, метод бюджетного права є комплексним, але з чітко вираженою домінантою владно-імперативного впливу.

Метод бюджетного права виконує важливу регулятивну, охоронну та стабілізаційну функцію у правовій системі. Він дозволяє упорядкувати процеси мобілізації та використання фінансових ресурсів держави, забезпечує підзвітність і прозорість бюджетної політики, встановлює юридичну відповідальність за порушення фінансової дисципліни. В

умовах воєнного стану, соціально-економічних викликів та реформування публічного управління метод бюджетного права набуває особливого значення як засіб забезпечення фінансової безпеки держави.

Метод бюджетного права України є ключовим юридичним інструментом впорядкування бюджетних відносин, що має імперативний характер, владно-організаційну спрямованість та тісно пов'язаний із державно-управлінськими механізмами. Його особливості зумовлюють стабільність бюджетної системи, ефективність державної фінансової політики та правову захищеність публічних фінансів. Розуміння методологічної природи бюджетного права є необхідною умовою для його подальшого розвитку, вдосконалення нормотворчості у сфері публічних фінансів та забезпечення належного рівня правового регулювання в умовах динамічних змін суспільства.

Отже, бюджетне право, як складова фінансового права, застосовує метод правового регулювання, притаманний усьому фінансовому праву, – імперативний метод. Його сутність полягає у владному впливі держави на суб'єктів бюджетних відносин шляхом приписів, що не допускають альтернатив у виборі моделей поведінки. Такий характер правового регулювання зумовлений публічно-правовою природою бюджетних відносин, у межах яких ключовими суб'єктами є органи державної влади та місцевого самоврядування.

На перший погляд, між методом фінансового права загалом і методом бюджетного права як його підгалузі немає суттєвих розбіжностей: обидва ґрунтуються на принципі владних приписів. Проте у фінансовому праві існують також елементи диспозитивності, що передбачають варіативність поведінки суб'єктів. Наприклад, у банківській чи страховій діяльності учасники мають право вибору форм кредитування, страхових програм або умов розрахунків. У таких випадках застосовуються методи координації, заохочення, субординації чи переконання.

Натомість бюджетне право, з огляду на свою нормативно обмежену природу, не передбачає такої свободи. Усі його приписи мають обов'язковий характер, а варіанти поведінки, як правило, не допускаються. Суб'єкти бюджетної діяльності не мають права виходити за межі встановленої компетенції. Таким чином, метод бюджетного права є найбільш зосередженим в межах владно-імперативного впливу.

Унікальність методу бюджетного права полягає в тому, що він використовується не абстрактними органами «бюджетного призначення», а реально існуючими державними та місцевими органами, які водночас виконують і інші функції. Усі вони за законодавчо встановленою

компетенцією є обов'язковими учасниками бюджетного процесу. Об'єктом їх діяльності є бюджетні кошти, зокрема питання їх формування, розподілу та використання.

Наприклад, лише закон України може визначити обсяг надходжень до Державного бюджету, тоді як рішенням міської ради встановлюється обсяг коштів міського бюджету. Хоча юридична сила цих актів різна, кожен з них є результатом реалізації владного припису у відповідній сфері бюджетної діяльності.

Суть імперативного методу чітко закріплена у Бюджетному кодексі України. Наприклад, відповідно до статті 85, забороняється здійснювати витрати з бюджетів на делеговані чи неделеговані повноваження, не передбачені для відповідного рівня бюджету. Такі приписи демонструють сувору обов'язковість дотримання нормативно встановлених меж повноважень. Жодна бюджетна установа не має права планувати чи здійснювати витрати поза межами визначених державою функцій.

У правознавстві метод правового регулювання розглядається як один із критеріїв відмежування правових галузей. Він характеризується такими ознаками:

– використовується виключно в межах юридичних норм;
– гарантується можливістю державного примусу;
– забезпечує єдність та цілісність галузі;
– є підставою для структуризації правової системи.

Усі ці характеристики повною мірою притаманні як фінансовому, так і бюджетному праву. Проте саме бюджетне право, будучи самостійною підгалуззю фінансового права, має більш жорстко виражену імперативну методику. Воно не передбачає варіативності поведінки, що наочно вирізняє його навіть у межах фінансово-правової сфери.

Таким чином, метод бюджетного права – це система правових засобів, що має переважно імперативний характер і базується на владних приписах, які не залишають суб'єктам бюджетних правовідносин вибору в їх поведінці. Він забезпечує реалізацію фінансової функції держави, гарантує єдність бюджетного процесу, законність витрачання публічних коштів та підзвітність суб'єктів бюджетної діяльності. Відмежування методу бюджетного права від загального методу фінансового права є важливим як у теоретичному плані, так і для вдосконалення практики бюджетного регулювання в умовах постійних трансформацій публічного управління.

Отже, метод бюджетного права характеризується переважно

імперативним способом регулювання, що проявляється в юридично обов'язкових приписах з боку держави. Суб'єкти бюджетного права діють у чітко визначених межах, передбачених Бюджетним кодексом України та іншими нормативно-правовими актами. Особливість цього методу полягає в односторонності волевиявлення публічної влади та обов'язковості для всіх учасників бюджетного процесу виконувати визначені приписи. У межах бюджетного права відсутня свобода вибору варіантів поведінки, характерна для приватноправових відносин.

1.5. Джерела бюджетного права

У юридичній науці термін **«джерело права»** використовується в кількох значеннях, що відображають різні аспекти походження, вираження та пізнання права. Загалом у літературі розрізняють чотири основні підходи до розуміння цього поняття:

1. Матеріальне (соціальне) джерело права – це система об'єктивних чинників суспільного життя, які зумовлюють потребу у правовому регулюванні. До таких чинників належать соціально-економічні, політичні, культурні й інші суспільні відносини та інтереси, які потребують юридичного оформлення. Вони є підґрунтям для виникнення правових норм.

2. Ідеальне джерело права – це усвідомлення об'єктивних потреб суспільства в правовому регулюванні, яке відображається у правосвідомості законодавця, суддів, суб'єктів правотворчості та інших учасників правової системи. Ідеальне джерело є ментальним віддзеркаленням матеріального джерела у формі правових ідей, концепцій, цінностей.

3. Пізнавальне (гносеологічне) джерело права – це сукупність документів, текстів та матеріалів, за допомогою яких можна отримати знання про право. Сюди належать чинні нормативно-правові акти, акти правозастосування, проєкти законів, підготовчі матеріали, а також історико-правові джерела, які вже втратили юридичну силу (наприклад, Закони Хаммурапі, Руська Правда, Салічна Правда тощо). Ці джерела мають значення для розуміння еволюції правових систем.

4. Формальне (юридичне) джерело права – це офіційна, нормативно визначена форма зовнішнього вираження правових норм. Інакше кажучи, це форми права, через які закріплюється та реалізується правове регулювання в державі. До них відносять закони, підзаконні нормативні акти, правові звичаї, юридичні прецеденти, договори

нормативного характеру тощо. Формальне джерело фіксує результати правотворчої діяльності у визначених юридичних формах, що мають загальнообов'язковий характер.

Таким чином, поняття «джерело права» не обмежується лише правовими текстами чи нормативними актами. Воно охоплює значно ширший спектр явищ, включаючи соціальні передумови, ідеологічні засади, правосвідомість, а також пізнавальні засоби осмислення права. Багатозначність цього терміна відображає складну й багаторівневу природу правової дійсності як феномена, що постає на перетині соціального розвитку, інтелектуального осмислення та формалізованого нормативного закріплення. Саме така комплексність дозволяє говорити про джерело права як про фундаментальний концепт юридичної науки.

Сучасна правова система України є багаторівневою, структурованою та заснованою на чітко визначених джерелах права. Однією з її ключових галузей є бюджетне право – підгалузь фінансового права, яка регулює суспільні відносини, пов'язані з формуванням, розподілом, використанням та контролем бюджетних коштів. Вивчення джерел бюджетного права є необхідною умовою для розуміння механізмів правового регулювання бюджетних відносин, а також для належної реалізації принципів законності, публічності та прозорості у сфері публічних фінансів.

Під *джерелами* бюджетного права розуміють форми зовнішнього вираження бюджетно-правових норм, через які здійснюється правове регулювання відносин, пов'язаних із бюджетною діяльністю держави та органів місцевого самоврядування. Вони закріплюють правила поведінки суб'єктів бюджетних правовідносин, визначають повноваження органів влади, встановлюють порядок бюджетного процесу та регламентують відповідальність за порушення бюджетного законодавства.

Джерела бюджетного права України можна класифікувати за різними критеріями:

5) за юридичною силою:

− конституційні норми – насамперед *Конституція України*, яка визначає загальні засади бюджетної системи, повноваження Верховної Ради щодо затвердження Державного бюджету, принципи розмежування повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування у сфері фінансів.

− Закони України – головне джерело бюджетного права. До них належать:

− *Бюджетний кодекс України* (2001) – основний систематизований акт, що врегульовує всі етапи бюджетного процесу;

− *Закон України про Державний бюджет України на відповідний рік* – тимчасовий, але обов'язковий акт, що встановлює показники доходів, видатків, дефіциту, державного боргу тощо;

− інші спеціальні закони, які прямо або опосередковано регулюють бюджетні правовідносини (наприклад, закони про міжбюджетні трансферти, про державний фінансовий контроль тощо);

6) за суб'єктом правотворчості:

− акти Верховної Ради України (закони, постанови);

− акти Президента України, що мають значення для реалізації бюджетної політики;

− акти Кабінету Міністрів України (постанови, розпорядження) – визначають порядок виконання бюджету, затверджують бюджетні паспорти, розпорядники коштів тощо;

− нормативно-правові акти Міністерства фінансів України – інструкції, накази, методичні рекомендації, що деталізують бюджетні процедури;

− акти Державної казначейської служби України, Рахункової палати, Державної аудиторської служби – регламентують фінансовий контроль і казначейське обслуговування бюджетів;

7) за територіальним рівнем:

− загальнодержавні джерела – регламентують функціонування Державного бюджету;

− місцеві нормативні акти – рішення органів місцевого самоврядування щодо місцевих бюджетів, які ґрунтуються на принципах бюджетного законодавства та враховують особливості конкретної територіальної громади.

Джерела бюджетного права мають низку специфічних ознак:

− динамічність – обумовлена щорічною зміною бюджетних показників, а також постійним оновленням бюджетного законодавства відповідно до соціально-економічних потреб;

− ієрархічність – кожне джерело має визначене місце в системі, що забезпечує юридичну узгодженість норм;

− тимчасовість деяких актів – наприклад, закон про Державний бюджет діє лише протягом одного бюджетного періоду;

− публічно-правовий характер – відносини, які регулюються джерелами бюджетного права, є владними за своєю природою, що зумовлює переважання імперативного регулювання.

Формування послідовної, ієрархічно впорядкованої системи джерел бюджетного права забезпечує:

− стабільність і передбачуваність бюджетного процесу;

- належний розподіл бюджетних повноважень;
- ефективний контроль за використанням бюджетних коштів;
- забезпечення фінансової дисципліни;
- дотримання принципів законності, цільового використання бюджетних ресурсів і публічної підзвітності.

Джерела бюджетного права України становлять складну, внутрішньо скоординовану систему правових актів, які регулюють діяльність у сфері публічних фінансів. Вони визначають зміст бюджетного регулювання, окреслюють коло повноважень органів влади та забезпечують баланс між державними і місцевими фінансовими інтересами. В умовах трансформації фінансової системи, бюджетної децентралізації та євроінтеграційних змін актуальність системного аналізу джерел бюджетного права лише зростає, оскільки саме від якості цих джерел залежить ефективність бюджетної політики як інструменту публічного управління.

Отже, джерела бюджетного права України становлять багаторівневу систему нормативно-правових актів, серед яких провідне місце посідають:

- Конституція України – закріплює основні принципи фінансової діяльності держави та бюджетної системи;
- Бюджетний кодекс України – є головним систематизованим актом, що комплексно регулює всю бюджетну сферу;
- Закони України, зокрема щорічний Закон «Про Державний бюджет України»;
- підзаконні акти, включаючи постанови Кабінету Міністрів, накази Мінфіну, нормативні документи Державної казначейської служби та Рахункової палати;
- акти органів місцевого самоврядування, що приймаються у межах їх бюджетної компетенції.

Роль бюджетного права полягає не лише у врегулюванні технічних процедур руху бюджетних коштів, а й у забезпеченні макроекономічної стабільності, реалізації соціальних функцій держави, захисту публічних інтересів та зміцненні демократичного управління. Через норми бюджетного права реалізуються ключові державні програми, підтримується належне функціонування органів влади, гарантується забезпечення громадян соціальними послугами, охороною здоров’я, освітою, безпекою тощо.

В умовах трансформації публічного управління, децентралізації фінансів, цифровізації бюджетного процесу та необхідності адаптації до європейських стандартів бюджетне право України постійно оновлюється. Його розвиток потребує наукового осмислення, удосконалення правового

механізму міжбюджетного регулювання, чіткішого розмежування повноважень між рівнями влади та підвищення фінансової відповідальності.

Система бюджетного права має внутрішню структуру, що включає:

− загальну частину, в якій визначено основоположні положення: предмет, метод, принципи, джерела, суб'єкти, понятійний апарат;

− особливу частину, яка охоплює правове регулювання конкретних елементів бюджетного процесу, особливості формування та виконання бюджетів, порядок взаємовідносин між бюджетами різного рівня та відповідальність за порушення бюджетного законодавства.

Висновки до теми 1

Бюджетне право України є підгалуззю фінансового права, яка регулює суспільні відносини, пов'язані з формуванням, розподілом, використанням та контролем бюджетних коштів усіх рівнів. Його норми встановлюють правові засади функціонування бюджетної системи, визначають повноваження органів державної влади, місцевого самоврядування, учасників бюджетного процесу, а також порядок ухвалення й виконання бюджетів.

Бюджетне право має публічно-правову природу, що означає домінування імперативного методу правового регулювання, сувору підконтрольність, визначеність повноважень та обов'язковість виконання бюджетних рішень.

Предмет бюджетного права охоплює бюджетні правовідносини, які виникають у зв'язку з:

− розробленням і затвердженням бюджету;
− мобілізацією доходів до бюджетів;
− розподілом та використанням бюджетних коштів;
− казначейським обслуговуванням бюджетів;
− контролем за дотриманням бюджетного законодавства;
− відповідальністю за порушення бюджетної дисципліни.

Ці відносини, за своєю природою, є публічно-владними, оскільки в них бере участь держава в особі уповноважених органів.

Метод бюджетного права має владно-імперативний характер, що означає одностороннє приписування державою правил поведінки суб'єктам бюджетних правовідносин. Основні засоби методу:

− обов'язок виконання рішень щодо бюджету;
− заборона використання коштів на нецільові видатки;
− дозвіл на здійснення конкретних видів бюджетних операцій.

Окрім імперативного, застосовуються й допоміжні методи (контролю, координації, обліку тощо), однак саме владний припис є визначальним у бюджетному праві.

Система бюджетного права України складається з двох основних частин:

− загальна частина: визначає засади функціонування бюджетної системи, принципи бюджетної політики, класифікацію бюджетів, повноваження суб'єктів бюджетного процесу, основи бюджетного устрою.

− особлива частина: регулює конкретні етапи бюджетного процесу, правила міжбюджетних відносин, порядок виконання бюджетів, фінансовий контроль, відповідальність за порушення бюджетного законодавства.

Основними джерелами бюджетного права є:

− Конституція України (статті 92, 95-98) – визначає засади бюджетної системи та бюджетного процесу;

− Бюджетний кодекс України – головний кодифікований акт, який регулює всі аспекти бюджетної діяльності;

− Закон України «Про Державний бюджет України» (приймається щорічно);

− інші закони та підзаконні нормативно-правові акти (постанови Кабінету Міністрів, накази Мінфіну тощо);

− рішення органів місцевого самоврядування щодо місцевих бюджетів.

До основних суб'єктів бюджетного права належать:

− Верховна Рада України;
− Президент України;
− Кабінет Міністрів України;
− Міністерство фінансів України;
− Державна казначейська служба України;
− Рахункова палата;
− органи місцевого самоврядування;
− розпорядники та одержувачі бюджетних коштів;
− юридичні та фізичні особи – у разі залучення до бюджетних операцій.

Бюджетне право ґрунтується на низці принципів, закріплених у Бюджетному кодексі України:

− єдності бюджетної системи;
− самостійності бюджетів;
− повноти та достовірності бюджетної інформації;

- цільового використання коштів;
- ефективності, результативності та прозорості;
- субсидіарності у міжбюджетних відносинах;
- контрольності та підзвітності у бюджетному процесі.

Отже, бюджетне право України є ключовим елементом правового механізму реалізації фінансової політики держави. Воно забезпечує функціонування бюджетної системи, ефективне управління публічними фінансами, встановлює порядок правового регулювання бюджетного процесу на всіх рівнях. Його норми сприяють підвищенню фінансової дисципліни, прозорості, раціонального використання ресурсів і відповідальності учасників бюджетних відносин.

Контрольні запитання до теми 1

1. Що таке бюджетне право України?
2. Яке місце займає бюджетне право в системі фінансового права?
3. Які суспільні відносини становлять предмет бюджетного права?
4. У чому полягає особливість методу бюджетного права?
5. Чим метод бюджетного права відрізняється від методу загального фінансового права?
6. Які основні елементи системи бюджетного права України?
7. Які принципи лежать в основі бюджетного права України?
8. З якими галузями права тісно пов`язано бюджетне право?
9. У чому полягає принцип єдності бюджетної системи?
10. Який зміст має принцип самостійності бюджетів?
11. Які основні джерела бюджетного права України?
12. Яку роль у бюджетному праві відіграє Конституція України?
13. Що таке Бюджетний кодекс України та яку він має юридичну силу?
14. У чому полягає відмінність між загальною та особливою частинами бюджетного права?
15. Хто належить до суб’єктів бюджетного права України?
16. Які повноваження має Верховна Рада України у сфері бюджетного права?
17. Які функції виконує Міністерство фінансів України у бюджетному процесі?
18. У чому полягає контрольна функція Рахункової палати у сфері бюджетного регулювання?
19. Яке значення має закон України про Державний бюджет на відповідний рік?

20. Чому бюджетне право України вважається публічно-правовою підгалуззю?

Тестові завдання до теми 1

1. *Який із аспектів не належить до значення фінансового права України:*

а) економічний;
б) політичний;
в) культурний;
г) юридичний?

2. *До якої галузі права належить бюджетне право:*

а) приватного права;
б) публічного права;
в) міжнародного права;
г) господарського права?

3. *Яка з наведених ознак характеризує публічну природу бюджетного права:*

а) рівноправність учасників;
б) диспозитивність відносин;
в) владність відносин;
г) свобода договірних домовленостей?

4. *Який орган здійснює казначейське обслуговування бюджету:*

а) Рахункова палата;
б) Верховна Рада України;
в) Державна казначейська служба України;
г) Міністерство фінансів України?

5. *Яка з наведених функцій бюджету відображає його здатність забезпечувати надходження коштів для держави:*

а) розподільча;
б) контрольна;
в) фіскальна;
г) політична?

6. *Який нормативно-правовий акт є головним систематизованим джерелом бюджетного права:*

а) Конституція України;

б) Закон України «Про Державний бюджет»;
в) Бюджетний кодекс України;
г) Постанови Кабінету Міністрів?

7. *Яке визначення найточніше відображає поняття бюджету у правовому сенсі:*

а) фінансовий фонд, що формується підприємствами;
б) централізований фонд грошових коштів держави чи громади, закріплений у законі або рішенні;
в) зведений бухгалтерський баланс країни;
г) банківський рахунок держави?

8. *До якої групи належать відносини, що визначають структуру доходів і видатків бюджетів:*

а) атрибутивні;
б) дотичні;
в) контрольні;
г) міжбюджетні?

9. *Який метод правового регулювання є провідним у бюджетному праві:*

а) диспозитивний;
б) імперативний;
в) рекомендаційний;
г) договірний?

10. *Який із принципів бюджетного права закріплений у Конституції України:*

а) принцип прозорості;
б) принцип публічності;
в) принцип єдності бюджетної системи;
г) принцип оптимізації витрат?

11. *Який орган ухвалює Закон України «Про Державний бюджет України»:*

а) Президент України;
б) Кабінет Міністрів України;
в) Верховна Рада України;
г) Конституційний Суд України?

12. *Який із наведених прикладів належить до дотичних (суміжних) відносин бюджетного права:*

а) визначення структури доходів бюджету;

б) встановлення міжбюджетних трансфертів;

в) фінансові зв'язки, що регулюються і нормами податкового, і бюджетного права;

г) ухвалення закону про Державний бюджет?

13. *Яка ознака бюджету вказує на його тимчасовий характер:*

а) періодичність;

б) універсальність;

в) матеріальність;

г) правова визначеність?

14. *Який орган здійснює контроль за використанням бюджетних коштів:*

а) Верховна Рада України;

б) Конституційний Суд;

в) Рахункова палата України;

г) Президент України?

15. *Яка з наведених ознак характерна саме для методу бюджетного права:*

а) можливість альтернативного вибору поведінки;

б) односторонній характер волевиявлення держави;

в) диспозитивність правовідносин;

г) рівноправність сторін?

16. *Який акт має тимчасовий характер і діє лише протягом одного бюджетного року:*

а) Конституція України;

б) Бюджетний кодекс України;

в) Закон «Про Державний бюджет України»;

г) постанови Кабінету Міністрів?

17. *Хто із суб'єктів не належить до основних учасників бюджетного процесу:*

а) Верховна Рада України;

б) Президент України;

в) приватний підприємець;

г) Міністерство фінансів України?

18. *Яка з функцій бюджету пов'язана з можливістю аналізу ефективності використання фінансів:*

а) розподільча;
б) контрольна;
в) фіскальна;
г) політична?

19. *Яке джерело бюджетного права належить до формальних (юридичних) джерел:*

а) соціальні фактори;
б) Конституція України;
в) економічні потреби;
г) ідеї законодавця?

20. *Яка з наведених характеристик відображає суспільне значення бюджетного права:*

а) гарантійна функція та фінансова дисципліна;
б) право громадян на свободу підприємництва;
в) можливість укладати договори між суб'єктами;
г) добровільність виконання бюджетних рішень?

Розділ 2
БЮДЖЕТНО-ПРАВОВІ НОРМИ І БЮДЖЕТНІ ПРАВОВІДНОСИНИ

2.1. Поняття та характеристика бюджетно-правових норм

Фінансово-правове регулювання охоплює низку складних і водночас життєво необхідних сфер суспільних відносин, пов'язаних із формуванням, розподілом та використанням публічних фінансових ресурсів. У цій системі ключове місце посідає бюджетне право, яке забезпечує правову основу діяльності держави й органів місцевого самоврядування у сфері бюджету. Норми бюджетного права як його структурний елемент є засобом перетворення публічних економічних інтересів у юридично значущі обов'язки та права. Саме вони визначають межі можливої та належної поведінки суб'єктів у бюджетному процесі, надаючи суспільним фінансовим відносинам нормативного змісту.

У загальнотеоретичному сенсі норма права – це формально визначене, загальнообов'язкове правило поведінки, встановлене або санкціоноване державою, що забезпечується заходами державного примусу та спрямоване на регулювання суспільних відносин. Відповідно, бюджетно-правова норма – це первинний елемент системи бюджетного права, який закріплює обов'язкову модель поведінки учасників бюджетних правовідносин, має імперативний характер і спрямований на регулювання публічних відносин, пов'язаних із формуванням, розподілом, перерозподілом та використанням бюджетних коштів.

Суттєвою ознакою бюджетно-правових норм є те, що вони спрямовані не лише на юридичну фіксацію фінансових показників, а й на забезпечення стабільності публічних фінансів, реалізацію принципів бюджетної системи України (законності, ефективності, прозорості, справедливості, збалансованості тощо).

Бюджетно-правові норми, як правило, мають імперативний характер, тобто не допускають відхилення від встановлених правил з боку суб'єктів правовідносин. Така жорстка регламентація є об'єктивно необхідною в умовах функціонування централізованих фондів державних коштів, які забезпечують фінансування оборони, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення тощо.

Серед основних функцій бюджетно-правових норм треба виділити:

− регулятивну – полягає у встановленні правових умов для функціонування бюджетної системи та бюджетного процесу;

− охоронну – забезпечує захист публічних інтересів шляхом встановлення санкцій за порушення бюджетного законодавства;

− інформаційно-координаційну – формує загальні орієнтири фінансової поведінки суб'єктів, визначає розподіл компетенцій між органами влади;

− стимулюючу – реалізується через упровадження механізмів заохочення до ефективного використання бюджетних коштів.

У системі публічного права норми бюджетного права мають подвійну специфіку. По-перше, вони належать до підгалузі фінансового права, зберігаючи властиві йому імперативність, публічність, підпорядкованість інтересам держави. По-друге, вони мають високий ступінь динамізму, який зумовлюється циклічністю бюджетного процесу та щорічним характером ключових правових актів (законів про бюджет).

Водночас бюджетно-правові норми є тісно пов'язаними з нормами податкового, адміністративного та конституційного права і мають технологічне навантаження, тобто не лише описують модель правовідносин, але й забезпечують безпосереднє функціонування системи публічних фінансів.

У сучасних умовах трансформації фінансової системи, децентралізації, цифровізації державного управління, зростає роль бюджетно-правових норм як інструменту впровадження фінансової дисципліни та доброчесного управління публічними ресурсами. Бюджетно-правові норми:

− є правовою основою забезпечення публічних потреб через розподіл суспільного багатства;

− забезпечують баланс між повноваженнями та відповідальністю суб'єктів бюджетного процесу;

− є гарантією прозорості, підзвітності та фінансової справедливості.

Бюджетно-правові норми становлять цілісну систему правових засобів, за допомогою яких відбувається регулювання одного з ключових напрямів державного управління – бюджетної діяльності. Їх нормативна конструкція є складною та багаторівневою, що пояснюється необхідністю охоплення широкого кола відносин – від макрофінансового прогнозування до локального використання бюджетних коштів. Їхня ефективна реалізація є необхідною умовою функціонування правової, демократичної та соціальної держави, де бюджет є головним інструментом публічного розподілу ресурсів.

Відповідно до положень статті 27 Бюджетного кодексу України (далі – БК України), розгляд законопроєктів, які можуть призвести до зміни доходної або видаткової частини державного чи місцевих бюджетів, здійснюється за спеціальною процедурою, метою якої є забезпечення фінансової збалансованості та недопущення необґрунтованого навантаження на публічні фінанси.

Суб'єкт права законодавчої ініціативи, який подає законопроєкт, що може змінити бюджетні показники, зобов'язаний надати до нього фінансово-економічне обґрунтування. Це обґрунтування повинно містити відповідні розрахунки, які демонструють вплив запропонованих норм на доходи та/або видатки бюджету.

У випадках, коли реалізація положень законопроєкту призводить до зменшення доходів бюджету або збільшення бюджетних витрат, до нього обов'язково додаються пропозиції щодо внесення змін до інших законодавчих актів України з метою скорочення бюджетних витрат, або збільшення джерел надходжень, що забезпечує збереження бюджетної збалансованості.

Кожен законопроєкт, що вноситься до Верховної Ради України, протягом п'яти днів передається до Кабінету Міністрів України для проведення експертизи щодо його впливу на бюджет. Уряд зобов'язаний протягом двох тижнів від дня отримання законопроєкту подати експертний висновок до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету.

Цей висновок готується Міністерством фінансів України із залученням заінтересованих центральних органів виконавчої влади та повинен містити:

− оцінку повноти та достовірності фінансово-економічного обґрунтування;

− кількісний аналіз (вартісну оцінку) впливу положень законопроєкту на бюджет;

− аналіз можливостей фінансового забезпечення запропонованих змін у межах відповідного бюджетного періоду;

− висновки щодо відповідності законопроєкту чинному бюджетному законодавству;

− пропозиції щодо доцільності розгляду проєкту.

Закони України або окремі їх положення, які змінюють доходну чи видаткову частину бюджету, можуть набувати чинності лише з урахуванням бюджетного періоду:

− якщо такі закони ухвалені до 15 липня року, що передує плановому, вони можуть набути чинності не раніше початку наступного бюджетного періоду.

– якщо ж закон ухвалено після 15 липня року, що передує плановому, він може набути чинності не раніше початку другого після ухвалення бюджетного періоду.

Ця норма забезпечує передбачуваність бюджетного планування та дає змогу врахувати вплив нових законів у процесі складання проєкту Державного бюджету на відповідний рік.

2.2. Класифікація бюджетно-правових норм

Норми бюджетного права за своєю правовою природою є різновидом фінансово-правових норм. Вони мають характер загальнообов'язкових приписів, встановлених компетентними органами державної влади, що регулюють процеси формування, розподілу та використання централізованих фондів коштів – державного та місцевих бюджетів. Ці приписи закріплюються у категоричній (імперативній) формі та забезпечуються примусовою силою держави, що відповідає владно-розпорядчому методу правового регулювання, характерному для фінансово-правової сфери.

Однією з ключових особливостей бюджетно-правового регулювання є офіційне надання економічним (бюджетним) відносинам правового характеру, що забезпечує державний захист та юридичну визначеність учасників цих відносин. У межах бюджетного права правила поведінки адресуються специфічному колу суб'єктів, до яких, як правило, належать лише державні органи, органи місцевого самоврядування, бюджетні установи та інші розпорядники бюджетних коштів. Відтак, ці норми істотно відрізняються від загальних фінансово-правових за сферою дії та суб'єктним складом.

Бюджетно-правові норми підлягають класифікації за кількома критеріями:

а) за способом впливу на суб'єктів бюджетних правовідносин:

– зобов'язальні – встановлюють обов'язок вчинити певні дії. Наприклад, абз. 2 п. 3 ст. 14 Бюджетного кодексу України (далі – БК України) визначає порядок встановлення оборотного залишку бюджетних коштів;

– заборонні – встановлюють заборону на певні дії. Так, відповідно до п. 2 ст. 15 БК України, джерелом фінансування бюджету не можуть бути емісійні кошти Національного банку України;

– уповноважувальні – визначають компетенцію органів влади, тобто їхні права та обов'язки. Наприклад, ст. 110 БК України визначає

повноваження Рахункової палати щодо контролю за дотриманням бюджетного законодавства;

б) за змістом:

− матеріальні норми – регулюють зміст юридичних прав та обов'язків учасників бюджетних правовідносин, встановлюють структуру бюджетної системи, визначають доходи і видатки бюджету та принципи їх розподілу;

− процесуальні норми – визначають процедури складання, розгляду, затвердження, виконання та звітування за бюджетом, що охоплює весь бюджетний процес;

в) за строком дії:

− постійні – мають безстроковий характер, наприклад, норми БК України;

− періодичні (тимчасові) – діють у межах одного бюджетного періоду (календарного року), переважно встановлюються законом про Державний бюджет.

Слід підкреслити, що в межах бюджетного права матеріальні норми утворюють інститути бюджетного устрою та бюджетної системи, а процесуальні – інститут бюджетного процесу.

Бюджетні правовідносини – це врегульовані нормами бюджетного права суспільні відносини у сфері формування, розподілу і використання коштів державного та місцевих бюджетів. Їхня особливість полягає в тому, що вони виникають виключно на підставі нормативного правового акта – Закону про Державний бюджет або рішення про місцевий бюджет. Бюджетні правовідносини мають організаційно-грошовий характер і не передбачають безпосереднього задоволення майнового інтересу як у цивільному праві, а слугують засобом забезпечення публічних потреб.

Ознаки бюджетних правовідносин:

1. виникають у процесі формування, розподілу та використання централізованих публічних фінансових ресурсів;

2. суб'єктний склад обмежений: держава, органи влади, бюджетні установи, організації, що фінансуються з бюджету;

3. виникають лише на підставі відповідного акта бюджетного планування;

4. об'єкт бюджетних правовідносин – не матеріальні блага, а фонди бюджетних коштів, обсяг і призначення яких визначено в законі про бюджет;

5. правове регулювання здійснюється у межах бюджетного періоду та бюджетного циклу, що триває близько двох років.

Об'єктом бюджетних правовідносин є грошові фонди, закріплені у державному чи місцевому бюджеті. Проте предмет інтересу – публічні потреби, які визнано на рівні держави і щодо яких здійснюється бюджетне фінансування. Такий підхід дозволяє розмежовувати об'єкт правовідносин (фонд коштів) і об'єкт публічного інтересу (суспільне благо).

Систему нормативно-правових актів, що регулюють бюджетні правовідносини, становлять:

1) Конституція України (ст. 8, 95, 143);
2) Бюджетний кодекс України;
3) Закон України «Про Державний бюджет України»;
4) інші закони, що регулюють окремі аспекти бюджетного процесу;
5) підзаконні нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України;
6) акти центральних органів виконавчої влади, видані на виконання законів;
7) рішення органів місцевого самоврядування про відповідні бюджети;
8) міжнародні договори, положення яких у разі суперечності із законодавством України потребують внесення відповідних змін до національних актів одночасно з ратифікацією.

Бюджетні документи поділяють на:

- планові (кошториси, проєкти бюджетів, розписи);
- оперативні (доручення про перерахування коштів);
- звітні (звіти про виконання бюджету, фінансові звіти установ).

Ці документи є інструментом реалізації бюджетних правовідносин та мають правову силу відповідно до положень Бюджетного кодексу України.

2.3. Структура бюджетно-правової норми

У системі юридичних категорій норма права є центральним поняттям, що є формально визначеним, загальнообов'язковим правилом поведінки, встановленим або санкціонованим державою і спрямованим на регулювання суспільних відносин. У контексті бюджетного права, яке належить до публічного права і водночас є підгалуззю фінансового права, норма відіграє ключову роль у впорядкуванні суспільних зв'язків, пов'язаних із формуванням, розподілом і використанням публічних фондів. Разом з тим, бюджетно-правова норма має низку специфічних рис, що вирізняють її як у змістовому, так і в

структурному аспектах.

Під бюджетно-правовою нормою розуміється загальнообов'язкове, формально визначене правило поведінки, встановлене компетентними органами державної влади для регулювання відносин, пов'язаних із формуванням, розподілом, перерозподілом і використанням державного та місцевих бюджетів. Вона має владно-імперативний характер, передбачає чітко визначений обсяг прав та обов'язків і забезпечується засобами юридичної відповідальності.

Бюджетно-правова норма не лише окреслює допустиму поведінку суб'єктів, але й виконує функцію стабілізації, прогнозування та контрольованості бюджетного процесу. Саме через правову норму економічне явище – бюджет – набуває юридичної форми.

У традиційній теорії права правова норма складається з трьох основних елементів:

- гіпотеза – обставини, за яких реалізується норма;
- диспозиція – правило поведінки (що саме має бути вчинено, дозволено чи заборонено);
- санкція – правові наслідки у разі порушення диспозиції.

Ця структура є універсальною для будь-якої правової норми, включаючи бюджетно-правові. Проте специфіка предмета бюджетного регулювання (обіг публічних коштів) зумовлює особливості прояву кожного із зазначених елементів, що заслуговує на окремий розгляд.

Гіпотеза бюджетно-правової норми визначає умови, за яких починає діяти правило поведінки. Ці умови, як правило, є типовими для публічного управління і чітко формалізованими. У бюджетному праві гіпотеза часто охоплює:

- часові межі (наприклад, дія норми у межах бюджетного періоду – з 1 січня по 31 грудня);
- процедурні умови (затвердження бюджету, ухвалення відповідного акта);
- організаційні чинники (суб'єкт бюджетного процесу, його повноваження).

Приклад: у ст. 20 Бюджетного кодексу України гіпотеза передбачає, що видатки з державного бюджету можливі лише за наявності затвердженого Закону про Державний бюджет.

Гіпотеза в бюджетному праві зрідка буває альтернативною – здебільшого умови застосування норм є однозначними й детермінованими державною волею.

Диспозиція є серцевиною норми, оскільки саме вона містить правило поведінки. У бюджетному праві диспозиція визначає:

− хто саме (суб'єкт бюджетного процесу) має вчинити певну дію;

− у якій формі (подача звіту, перерахування коштів, затвердження бюджету);

− у які строки і на яких підставах.

Диспозиція у більшості бюджетно-правових норм має імперативний характер – вона не залишає вибору поведінки, а визначає єдину, чітко встановлену модель дій. Наприклад, у ст. 45 БК України закріплено обов'язок Кабінету Міністрів України подати до Верховної Ради проєкт закону про Державний бюджет не пізніше 15 вересня кожного року.

Особливістю диспозиції в бюджетному праві є її процедурна насиченість – вона часто включає поетапні дії, пов'язані з виконанням складних бюджетних функцій.

Санкція в структурі правової норми передбачає наслідки порушення диспозиції. У бюджетному праві санкція реалізується здебільшого через:

− фінансові заходи впливу (блокування бюджетних коштів, зменшення фінансування);

− організаційні наслідки (усунення посадовців, призупинення рішень);

− юридичну відповідальність (дисциплінарну, адміністративну, іноді – кримінальну).

З огляду на публічний характер предмета правового регулювання, санкції часто набувають інституційної форми, коли держава не лише карає порушника, а й оперативно відновлює бюджетну дисципліну (наприклад, шляхом застосування бюджетного регулювання або передачі функцій іншим суб'єктам).

Особливу форму санкції становить втрата права на подальше фінансування або скасування бюджетних асигнувань, що є типовим заходом реагування на бюджетні правопорушення.

У сучасній юридичній науці існує низка підходів, які відходять від класичної тричленної моделі. Деякі вчені пропонують структурувати бюджетно-правову норму як регулятивно-охоронну систему, де гіпотеза та диспозиція слугують регулятивним елементом, а санкція – охоронним.

Інші дослідники зазначають, що в бюджетному праві санкція може бути опосередкованою, тобто не зазначеною прямо в нормі, а передбаченою в іншому нормативному акті. Це пояснюється складністю бюджетного механізму, в якому відповідальність часто кумулюється на рівні підзаконних актів.

Також заслуговує на увагу модель, у якій бюджетно-правова норма має функціональні блоки:

− норму-фіксацію (встановлює правовий факт – наприклад, затвердження бюджету),
− норму-розпорядження (встановлює повноваження чи обов'язок),
− норму-контроль (передбачає нагляд або аудит),
− норму-відповідальність.

Отже, структура бюджетно-правової норми зберігає загальноюридичні елементи (гіпотеза, диспозиція, санкція), але при цьому характеризується низкою особливостей, зумовлених специфікою предмета правового регулювання – бюджетних відносин. Бюджетно-правові норми є складно структурованими, імперативними за характером, часто процедурними за змістом, і реалізуються через тісну взаємодію з механізмами державного управління та контролю.

З огляду на це їхнє правильне конструювання, систематизація та практична реалізація мають вирішальне значення для ефективного функціонування всієї бюджетної системи, забезпечення принципів верховенства права, відкритості публічних фінансів та фінансової стабільності держави.

2.4. Бюджетні правовідносини, їхні зміст і особливості

У системі фінансового права бюджетне право займає особливе місце, а бюджетні правовідносини є центральним об'єктом регулювання. Саме через бюджетні правовідносини здійснюється правовий вплив на процеси формування, розподілу, перерозподілу та використання централізованих фондів публічних коштів. Їх функціонування забезпечує фінансову основу реалізації завдань і функцій держави та місцевого самоврядування. Бюджетні правовідносини є унікальним правовим феноменом, що поєднує в собі економічну та юридичну складові, виявляючи їх у формі владно-організаційної взаємодії учасників бюджетного процесу.

Наукове осмислення бюджетних правовідносин дає змогу не лише поглибити розуміння природи публічних фінансів, а й визначити засади вдосконалення нормативно-правової бази у цій сфері. З огляду на їхню складність та багаторівневість, дослідження бюджетних правовідносин потребує системного підходу, включаючи аналіз суб'єктного складу, об'єктів, змісту, форм реалізації, а також особливостей правового механізму їх регулювання.

Бюджетні правовідносини виникають виключно на підставі нормативно-правових актів. Центральною підставою є Закон про

Державний бюджет України або рішення місцевої ради про відповідний місцевий бюджет. Підґрунтям для їх виникнення є факт затвердження бюджету, розпису бюджетних асигнувань, укладення бюджетного договору (наприклад, договору на надання міжбюджетного трансферту).

Реалізація бюджетних правовідносин здійснюється у межах процедур, визначених Бюджетним кодексом України, і охоплює: планування, виконання, звітність, аудит та контроль. Особливістю є послідовна зміна стадій бюджетного процесу, де кожна наступна ґрунтується на результатах попередньої.

Система джерел правового регулювання охоплює:

- Конституцію України (статті 92, 95-98);
- Бюджетний кодекс України;
- Закон України про Державний бюджет України (ухвалюється щорічно);
- інші закони (наприклад, Закон України «Про Рахункову палату»);
- підзаконні нормативно-правові акти Кабінету Міністрів, Мінфіну;
- рішення місцевих рад про затвердження місцевих бюджетів;
- міжнародні договори, що впливають на бюджетну сферу (з ратифікацією ВРУ).

Ці джерела утворюють багаторівневу ієрархію, у межах якої діють загальні принципи верховенства права, законності та пріоритету Конституції України.

Попри наявність достатньо розвиненої правової бази, у сфері бюджетних правовідносин існує низка проблем:

- фрагментарність правового регулювання – деякі важливі аспекти бюджетного процесу врегульовані підзаконними актами, що створює правову невизначеність;
- недостатня деталізація бюджетної відповідальності – механізми притягнення до відповідальності за порушення бюджетного законодавства потребують уточнення;
- відсутність чітких процедур залучення громадськості до бюджетного процесу – громадський контроль недостатньо врегульований на законодавчому рівні;
- низька ефективність бюджетного контролю – через недостатню незалежність та повноваження окремих контролюючих органів.

Напрямами вдосконалення можуть бути:

- імплементація сучасних європейських стандартів фіскальної політики;
- розширення інструментів електронної участі у бюджетному процесі (е-бюджет);

− вдосконалення інституту фінансової відповідальності розпорядників коштів;

− посилення повноважень Рахункової палати, органів місцевого самоврядування у сфері фінансового контролю.

Розуміння змісту бюджетних правовідносин має не лише теоретичне, а й прикладне значення. Теоретично це сприяє систематизації знань у сфері публічного фінансування, формуванню чіткої доктрини бюджетного права. Практично – забезпечує ефективну діяльність публічної адміністрації, підвищує якість складання, виконання і контролю бюджетів.

Юридична наука, досліджуючи бюджетні правовідносини, формує правові моделі для прогнозування та оцінки наслідків законодавчих змін у бюджетній сфері. Отже, дослідження у цій царині є невід'ємною частиною загального розвитку правової системи України та формування фінансово-правової культури.

Бюджетні правовідносини – це складна, динамічна і нормативно структурована система публічних правових зв'язків, що виникають з приводу формування, розподілу та використання централізованих фондів коштів. Вони мають специфічні ознаки, відмінні від інших фінансово-правових відносин: публічність, імперативність, організаційність, формалізованість і контрольованість.

Детальне дослідження структури, змісту, суб'єктного складу та механізму реалізації бюджетних правовідносин дає змогу не лише ефективно застосовувати норми бюджетного права, але й реформувати фінансову систему в умовах сучасних викликів.

Таким чином, подальше удосконалення інституту бюджетних правовідносин має відбуватись із врахуванням міжнародних стандартів фіскального управління, практики ЄС, новітніх інформаційних технологій та принципів відкритого врядування.

2.5. Види бюджетних правовідносин

Бюджетні правовідносини за своєю економіко-правовою природою становлять єдине ціле, однак у межах цієї єдності спостерігається значна різноманітність щодо складу суб'єктів, об'єктів, юридичного змісту, що зумовлює необхідність їх класифікації. Питання класифікації правовідносин посідає важливе місце в юридичній науці, оскільки воно сприяє системному усвідомленню сукупності правовідносин, що регулюються певною галуззю права, забезпечує логічну послідовність юридичного пізнання та полегшує розуміння не лише сутності, а й

специфіки окремих груп правовідносин.

Класифікація вважається інструментом наукового аналізу, за допомогою якого виявляються суттєві ознаки елементів системи, що мають визначальний характер для інших похідних властивостей. Вона дозволяє впорядкувати правові явища за об'єктивними критеріями, виокремити в них типове й виняткове, встановити часові та просторові межі їх прояву, що створює підґрунтя для розкриття закономірностей виникнення та функціонування правових інститутів і процесів.

Науково обґрунтована класифікація бюджетних правовідносин відіграє важливу роль як у теоретичному, так і в практичному аспекті. Вона поглиблює розуміння сутності та функціонального призначення бюджетно-правових механізмів, дозволяє чітко окреслити межі регуляторного впливу бюджетно-правових норм, а також визначити напрями удосконалення бюджетного законодавства. У прикладному плані класифікація забезпечує науковий підхід до формування правових засобів впливу на бюджетні відносини, сприяє виявленню їх проблемних сегментів та формуванню обґрунтованих пропозицій щодо їх удосконалення.

Аналіз сучасної фінансово-правової доктрини свідчить про існування численних підходів до класифікації бюджетних правовідносин. Вони можуть здійснюватися за різними критеріями: за змістом і функціями, структурою правового регулювання, характером правової взаємодії учасників, інституційною належністю, рівнем бюджетної системи, державним устроєм, суб'єктним складом, а також за об'єктом правового впливу тощо. Водночас більшість наявних класифікацій спираються на загальнотеоретичні конструкції, не завжди враховуючи специфіку саме бюджетних правовідносин.

Тому науково доцільною видається потреба у формуванні класифікаційної моделі, притаманної виключно бюджетно-правовій сфері. Такий підхід дозволить глибше розкрити внутрішню структуру цих правовідносин, встановити специфічні риси окремих їхніх видів та забезпечити ефективніше правове регулювання. Виокремлення видових ознак у межах єдності бюджетних правовідносин розширює аналітичні можливості дослідження, сприяє виявленню нових аспектів регулювання й дозволяє комплексно осмислити правову природу бюджетних процесів.

Доцільно розпочинати з аналізу наявних класифікаційних підходів із урахуванням того, що ефективність будь-якої класифікації значною мірою залежить від обґрунтованості та об'єктивності обраних критеріїв. Традиційно, залежно від функціонального призначення норм, правовідносини поділяються на регулятивні та охоронні. У межах бюджетного права

переважають саме регулятивні правовідносини, оскільки вони пов'язані з розподілом, використанням і контролем бюджетних коштів, правотворчістю та іншими елементами бюджетного процесу.

Регулятивні бюджетні правовідносини можуть бути поділені на абсолютні та відносні. Критерієм такого поділу є спосіб індивідуалізації суб'єктів: в абсолютних правовідносинах управомоченій особі протистоїть невизначене коло зобов'язаних осіб, тоді як у відносних – конкретно визначений суб'єкт. Така класифікація не є новою, але вона поглиблює розуміння внутрішньої природи регулятивних відносин, надаючи їм чіткішої структуризації.

Однак слід зазначити, що поділ правовідносин на абсолютні й відносні є умовним і залежить від конкретного контексту правозастосування. У науковій літературі наявні й альтернативні підходи, зокрема ті, що заперечують можливість існування абсолютних правовідносин, аргументуючи це наявністю завжди конкретно визначених учасників, навіть у випадках формальної невизначеності.

Отже, проблема класифікації бюджетних правовідносин залишається відкритою й дискусійною. Її вирішення потребує глибокого методологічного підходу та поєднання теоретичного аналізу з потребами бюджетної практики.

Загальнотеоретичні підходи знайшли своє відображення і в фінансово-правовій науці, зокрема у контексті дослідження правової природи та класифікації фінансових, зокрема бюджетних, правовідносин. Фінансові правовідносини характеризуються конкретністю, що проявляється насамперед у чітко визначеному колі суб'єктів, встановленому нормами фінансового права. Обов'язковим суб'єктом цих відносин завжди є держава в особі відповідних органів, що виключає можливість існування таких правовідносин з невизначеним або необмеженим колом уповноважених чи зобов'язаних осіб.

Це дає підстави вважати, що всі фінансові правовідносини є відносними. Проте в науковій літературі висловлюється думка, відповідно до якої бюджетні правовідносини можуть мати характер абсолютних, оскільки головним суб'єктом є держава, а всі інші особи зобов'язані утримуватись від порушення її інтересів. Така позиція викликає сумніви, адже хоча держава справді є визначальним суб'єктом у цих відносинах, вона діє через уповноважені органи, тобто опосередковано. Тому обґрунтованим видається розмежування: на рівні державної участі бюджетні правовідносини можна тлумачити як абсолютні, але з позиції безпосередньої участі конкретних суб'єктів – вони можуть бути як абсолютними, так і відносними.

Зокрема, прикладом абсолютних регулятивних бюджетних правовідносин є правовідносини щодо виконання бюджету за доходами. У таких відносинах суб'єктивному праву державного органу протистоїть обов'язок невизначеного кола суб'єктів не порушувати це право. Натомість у відносних бюджетних правовідносинах суб'єкт, на якого покладається конкретний обов'язок, є чітко визначеним.

Критерієм поділу регулятивних бюджетних правовідносин на абсолютні та відносні є характер правового зв'язку з державою: у абсолютних цей зв'язок є безпосереднім, у відносних – опосередкованим, здійснюваним через інші суб'єкти. Абсолютне правовідношення функціонує у межах внутрішнього простору правового регулювання, тоді як відносне може мати як внутрішню, так і зовнішню дію.

Подальший розвиток класифікації регулятивних бюджетних правовідносин пов'язаний із поділом їх на активні та пасивні, залежно від характеру обов'язку зобов'язаного суб'єкта. В активних правовідносинах обов'язок полягає у здійсненні позитивних дій на користь уповноваженого суб'єкта, тоді як у пасивних – у необхідності утримання від певних дій, що можуть порушити його права.

У межах активних бюджетних правовідносин реалізуються приписи зобов'язуючих норм. Суб'єкт, наділений бюджетним правом, має можливість вимагати від зобов'язаного суб'єкта виконання конкретних дій, передбачених бюджетно-правовими актами. Прикладами таких суб'єктів можуть бути органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Натомість у пасивних бюджетних правовідносинах визначеним є лише суб'єкт, який має право на вчинення дій, тоді як обов'язок іншого суб'єкта формулюється як заборона порушувати публічний інтерес. Прикладом є контрольно-бюджетні правовідносини, де контролюючий суб'єкт здійснює активні дії, а підконтрольний – зобов'язаний утримуватися від порушень.

Важливо, що такий поділ має не лише теоретичне, а й правотворче значення. Він дозволяє по-різному структурувати правосуб'єктність, змінювати акценти між правами й обов'язками, а також застосовувати уповноважуючі або зобов'язуючі норми залежно від природи правовідносин.

Окрему групу становлять охоронні бюджетні правовідносини, які виникають у разі порушення приписів регулятивних норм та реалізуються на підставі санкцій бюджетного права. Вони мають допоміжний, похідний характер і не є формою безпосереднього впливу на бюджетні відносини, на відміну від охоронних відносин в інших галузях, що базуються на адміністративно-правових чи цивільно-

правових санкціях.

Залежно від юридичної структури, бюджетні правовідносини поділяють на прості та складні. Простими вважаються правовідносини, що передбачають реалізацію одного суб'єктивного права та одного обов'язку (наприклад, подання Кабінетом Міністрів проєкту Державного бюджету Верховній Раді). Складні правовідносини включають сукупність взаємопов'язаних прав та обов'язків кількох суб'єктів.

У складних бюджетних правовідносинах варто виділяти основні та похідні. Основні правовідносини є підґрунтям, з якого випливають інші. Наприклад, затвердження бюджету створює правову основу для розгортання всієї подальшої бюджетної діяльності.

За особливостями об'єкта, бюджетні правовідносини поділяються на майнові (грошові) та немайнові (організаційні). Переважна частина таких відносин є майновими, адже пов'язані з рухом бюджетних коштів. Проте в межах бюджетного процесу виникають і немайнові правовідносини, пов'язані з процедурними аспектами, плануванням, контролем тощо.

Отже, диференціація бюджетних правовідносин за різними критеріями – юридичним змістом, характером взаємодії суб'єктів, функціональним призначенням, структурною складністю та об'єктною спрямованістю – має істотне значення для поглиблення розуміння природи бюджетного права та підвищення ефективності правового регулювання бюджетної сфери. Цілісність і системність підходу до класифікації правовідносин забезпечує наукову обґрунтованість правотворчих рішень та формування стабільного нормативного середовища.

Об'єктами немайнових (негрошових) бюджетних правовідносин є, зокрема, проєкт закону про Державний бюджет України, бюджет як фінансовий план, а також звітність щодо його виконання. До цієї категорії правовідносин належать нормотворчі, контрольно-бюджетні правовідносини, а також правовідносини, пов'язані із складанням та поданням звітності. Водночас, попри свою специфіку, немайнові бюджетні правовідносини завжди функціонально пов'язані з майновими: вони можуть їм передувати, супроводжувати чи виникати вже після них. Їх ключове призначення полягає у забезпеченні ефективного функціонування майнових (грошових) бюджетних правовідносин.

За державним устроєм бюджетні правовідносини класифікують на вертикальні та горизонтальні. Вертикальні правовідносини виражають зв'язок між державою (в особі уповноважених органів) і адміністративно-територіальними одиницями чи територіальними громадами (в особі органів місцевого самоврядування) та ґрунтуються на субординації.

Горизонтальні бюджетні правовідносини, навпаки, відображають відносини між рівноправними за правовим статусом суб'єктами.

Ключовим критерієм для такої класифікації є організаційний зв'язок між суб'єктами. Вертикальні відносини виникають між організаційно-підпорядкованими суб'єктами, тоді як горизонтальні – між незалежними. Вертикальні бюджетні правовідносини є домінуючими в системі, що обумовлено управлінським характером бюджетної діяльності. Підпорядкованість у цих відносинах може реалізовуватись через:

− надання прав уповноваженим суб'єктам видавати обов'язкові для інших акти;

− ухвалення рішень представницькими органами, що є обов'язковими для виконавчих органів;

− здійснення контролю органами влади над підконтрольними суб'єктами;

− спрямування юридично владних приписів організаційно підпорядкованим суб'єктам.

Хоч у науковій літературі вертикальні бюджетні правовідносини часто ідентифікуються як міжбюджетні, таке тлумачення не є вичерпним. Вертикальні правовідносини існують також у сфері бюджетного планування, контролю та відповідальності за бюджетні правопорушення.

За кількістю учасників бюджетні правовідносини поділяють на двосторонні (за участю двох суб'єктів) та багатосторонні (за участю трьох і більше суб'єктів). Альтернативний критерій – розподіл прав та обов'язків – у цьому випадку є менш релевантним і більше стосується класифікації на прості та складні правовідносини.

За змістом бюджетні правовідносини поділяють на матеріальні та процесуальні. Матеріальні правовідносини виникають із приводу реалізації права власності на бюджетні кошти, а процесуальні забезпечують форму реалізації зазначених прав і обов'язків. Ефективність бюджетної діяльності безпосередньо залежить не лише від змісту норм, а й від їх процесуальної форми.

Процесуальні бюджетні правовідносини хоча й мають похідний характер, є важливою складовою механізму реалізації матеріальних норм. Вони охоплюють усі дії, пов'язані з плануванням, розглядом, затвердженням та виконанням бюджетів. Прикладом є нормотворчі правовідносини щодо ухвалення закону про Державний бюджет України, в якому закріплюються матеріальні бюджетні показники та відповідні правомочності.

Процесуальні правовідносини динамічні та взаємопов'язані. Вони утворюють послідовні ланцюги: виникнення одних зумовлює появу

інших. Учасниками цих правовідносин є уповноважені органи, які представляють відповідні суспільно-територіальні утворення.

Отже, бюджетно-процесуальні правовідносини:

1) є формою правового зв'язку між суб'єктами бюджетного права на підставі процесуальних норм;

2) індивідуалізують загальні правові приписи;

3) є функціональним елементом бюджетного процесуального механізму.

Щодо тривалості існування бюджетних правовідносин, їх поділяють на постійні (наприклад, організаційні) та тимчасові, серед яких вирізняють тривалі та короткочасні. Більшість правовідносин мають часові межі, обумовлені бюджетним циклом чи конкретною стадією процесу. Правовідносини, що стосуються виконання бюджету, тривають протягом бюджетного періоду, після чого можуть поновлюватись на підставі нового бюджету. Частина правовідносин, хоч і є періодичними, регулюються постійними актами, такими як Бюджетний кодекс України.

Отже, бюджетні правовідносини мають складну структуру, охоплюють як матеріальні, так і процесуальні елементи, можуть бути короткочасними або довготривалими, вертикальними чи горизонтальними, двосторонніми або багатосторонніми. Їх класифікація є не лише теоретично важливою, а й відіграє значну роль у забезпеченні ефективного правового регулювання бюджетної сфери.

За стадіями бюджетного процесу бюджетні правовідносини доцільно класифікувати наступним чином:

− бюджетні правовідносини на стадії підготовки проєкту закону (рішення) про бюджет;

− бюджетні правовідносини на стадії розгляду та ухвалення закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);

− бюджетні правовідносини на стадії виконання бюджету;

− бюджетні правовідносини на стадії підготовки, розгляду та затвердження звіту про виконання бюджету.

Ця класифікація охоплює передусім регулятивні бюджетні правовідносини, які послідовно розгортаються в межах бюджетного процесу. Водночас вона не охоплює окремі види правовідносин, зокрема контрольно-бюджетні та охоронні, які функціонують у рамках зазначених стадій, маючи допоміжний характер.

З огляду на соціально-економічне значення бюджету для держави, адміністративно-територіальних одиниць і територіальних громад, бюджетні правовідносини можна умовно поділити на:

− основні бюджетні правовідносини;

- допоміжні бюджетні правовідносини.

Основні бюджетні правовідносини охоплюють, передусім, відносини з виконання бюджету, адже саме вони забезпечують фінансування суспільно важливих і соціально значущих потреб. Однак з огляду на те, що виконання бюджету є неможливим без попереднього ухвалення відповідного закону чи рішення, нормотворчі бюджетні правовідносини також мають бути віднесені до основних. Більше того, вони є первинними стосовно відносин виконання бюджету.

Інші види бюджетних правовідносин, зокрема контрольно-бюджетні та охоронні, доцільно розглядати як допоміжні. Їх функціональне призначення полягає у забезпеченні ефективної реалізації та правової підтримки основних бюджетних правовідносин.

На другому рівні класифікації, за критерієм об'єкта, серед основних бюджетних правовідносин можна виокремити:

- нормотворчі бюджетні правовідносини;
- правовідносини виконання бюджету.

Інші правовідносини, як-от контрольно-бюджетні та охоронні, є допоміжними, оскільки спрямовані на забезпечення реалізації та дотримання правових моделей, закладених у регулятивних бюджетних нормах.

Нормотворчі бюджетні правовідносини – це правові зв'язки між уповноваженими та зобов'язаними суб'єктами, які внаслідок реалізації своїх повноважень формують зміст тимчасових матеріальних бюджетно-правових норм. У законі чи рішенні про бюджет ці норми виражаються через встановлення якісних і кількісних показників бюджету, визначення стандартів, еталонів, а також відповідних обмежень.

Правовідносини виконання бюджету – це відносини між суб'єктами щодо зарахування, розподілу, перерозподілу та перерахування бюджетних коштів у межах реалізації суб'єктивних бюджетних прав і виконання обов'язків.

Контрольно-бюджетні правовідносини виникають між контролюючими суб'єктами та підконтрольними особами в межах здійснення бюджетного контролю з метою забезпечення нормального функціонування бюджетної системи та дотримання законодавства.

Охоронні бюджетні правовідносини характеризуються владним характером і виникають у зв'язку з вчиненням бюджетного правопорушення. Вони реалізуються шляхом застосування передбачених санкцій та засобів захисту.

На третьому рівні класифікації, залежно від мети реалізації правовідносин, можна виділити:

− у межах нормотворчих правовідносин: правовідносини бюджетного планування та бюджетної нормотворчості;

− у межах правовідносин виконання бюджету: правовідносини виконання бюджету за доходами (бюджетоформуючі), за видатками (бюджеторозподільчі), а також трансфертні правовідносини (бюджетоперерозподільчі).

Такі трансфертні правовідносини поєднують риси як доходної, так і видаткової частини бюджету, оскільки перераховані з одного бюджету трансферти є видатками для одного бюджету й доходами для іншого. Вони є правовими зв'язками між уповноваженими органами державної влади, АР Крим та органами місцевого самоврядування щодо перерозподілу коштів з метою бюджетного вирівнювання.

У межах правовідносин, що виникають на стадії виконання бюджету, доцільно виокремити три основні групи:

− правовідносини виконання бюджету за доходами (бюджетоформуючі);

− правовідносини виконання бюджету за видатками (бюджеторозподільчі);

− бюджетні трансфертні правовідносини (бюджетоперерозподільчі), які одночасно мають характер *міжбюджетних* правовідносин.

Залежно від рівня бюджетної системи, ці правовідносини також класифікуються на:

– правовідносини виконання державного бюджету;

– правовідносини виконання місцевих бюджетів, що відповідає ієрархії бюджетної системи та відображає розмежування суб'єктів за правом власності на бюджетні кошти.

Міжбюджетні правовідносини, характерні для стадії виконання бюджету, поєднують ознаки як бюджетоформуючих, так і бюджеторозподільчих відносин. З одного боку, перерахування міжбюджетних трансфертів із одного бюджету до іншого є проявом бюджеторозподілу; з іншого – вони формують дохідну частину бюджету-отримувача, отже, є бюджетоформуючими. Отже, міжбюджетні трансферти уособлюють перерозподіл вже розподілених коштів, і саме тому пропонується позначати ці правовідносини як *бюджетні трансфертні (бюджетоперерозподільчі)*.

Такі правовідносини виникають між органами державної влади, органами Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування, які наділені бюджетними повноваженнями та діють від імені відповідних публічно територіальних утворень. Вони виникають у зв'язку з перерозподілом бюджетних коштів між бюджетами різних

рівнів, зокрема задля вирівнювання бюджетоспроможності або у разі перевищення надходжень місцевого бюджету над розрахунковим обсягом його видатків.

У межах контрольно-бюджетних правовідносин доцільно виокремити три типи, що відповідають стадіям бюджетного процесу:

1. Превентивні (попередні) – розвиваються на етапах складання та розгляду проєктів бюджетів, іноді – й на стадії ухвалення бюджету. Вони функціонують паралельно з нормотворчими бюджетними правовідносинами та слугують їх похідними, маючи допоміжний характер.

2. Поточні – виникають на стадії виконання бюджету і спрямовані на оцінку відповідності фактичного змісту бюджетних дій юридичним вимогам.

3. Наступні (завершальні) – реалізуються на етапі складання та розгляду звітності, коли здійснюється остаточна оцінка результатів бюджетного виконання.

Окрему групу становлять охоронні бюджетні правовідносини, які включають:

– бюджетно-деліктні правовідносини – виникають у разі порушення бюджетного законодавства;

– правовідносини провадження у справі про бюджетне правопорушення – індивідуалізовані владні відносини між державою в особі уповноваженого органу та правопорушником, що пов’язані з виявленням, фіксацією і розглядом бюджетного порушення;

– правовідносини бюджетної відповідальності – правовий зв’язок між державою та порушником у процесі виконання рішення про застосування бюджетних санкцій, зокрема накладення організаційно-фінансових обмежень і усунення наслідків правопорушення.

Отже, тристороння класифікація бюджетних правовідносин не лише відображає їх функціональний поділ у межах бюджетного процесу, а й дозволяє осмислити соціально-економічне значення та специфіку об’єктів таких правовідносин. Вона є системоутворювальним елементом всієї підгалузі бюджетного права.

Бюджетні правовідносини виникають внаслідок правового врегулювання публічних відносин у сфері бюджетної діяльності. Саме в межах цих правовідносин реалізуються бюджетно-правові норми. Водночас взаємодія має зворотний характер: зміст, динаміка й ефективність бюджетних правовідносин виявляють недоліки або переваги чинного правового регулювання, що слугує орієнтиром для подальшого вдосконалення бюджетного законодавства.

Цей зворотний зв'язок є підставою для постійного наукового аналізу бюджетних правовідносин, що забезпечує розвиток як правової системи загалом, так і бюджетної діяльності зокрема.

Отже, бюджетні правовідносини – це врегульовані нормами бюджетного права суспільні відносини, що виникають у процесі:

– складання, розгляду та ухвалення закону або рішення про бюджет;

– зарахування, розподілу та перерахування бюджетних коштів;

– подання бюджетної звітності;

– складання, розгляду та затвердження звітів про виконання бюджету;

– здійснення бюджетного контролю;

– реалізації відповідальності за порушення бюджетного законодавства;

– відповідно до положень Бюджетного кодексу України.

Сутність бюджетних правовідносин розкривається через їх ознаки, що є концентрованим вираженням правової природи цих відносин. Як різновид правовідносин, бюджетні правовідносини поєднують загальні риси, властиві всім правовідносинам, із специфічними особливостями, зумовленими сферою виникнення – бюджетною діяльністю.

Окрім загальних юридичних ознак, бюджетні правовідносини мають також характерні риси, притаманні фінансовим правовідносинам:

– владний характер, обумовлений домінуванням публічних інтересів;

– публічність, яка вказує на участь держави чи органів місцевого самоврядування як суб'єктів владних повноважень;

– цільова спрямованість, що виявляється у використанні бюджетних коштів виключно на визначені законодавством напрями;

– конфліктність, яка виникає через суперечність між обмеженими ресурсами бюджету та зростаючими суспільними потребами.

Саме обмеженість бюджетних ресурсів та неможливість одночасного задоволення всіх запитів суспільства зумовлюють конкурентність інтересів та необхідність ухвалення рішень щодо пріоритетності фінансування. Це породжує внутрішній конфлікт у процесі бюджетного планування й реалізації бюджетної політики, що врегульовується шляхом застосування норм бюджетного права.

Поряд із загальними та галузевими рисами бюджетні правовідносини мають також спеціальні ознаки, що дозволяють виокремити їх у межах системи фінансового права:

1. Функціональне призначення:

– *індивідуалізуюча функція* – встановлення кола осіб, на яких

поширюється дія бюджетно-правових норм;

– *регулятивна функція* – визначення моделі належної поведінки суб'єктів бюджетних правовідносин;

– *забезпечувальна функція* – формування правових механізмів реалізації суб'єктивних бюджетних прав та обов'язків.

2. Динамічність: бюджетні правовідносини перебувають у постійному розвитку: виникнення одних з них обумовлюється існуванням інших, що передують їм. Так, первинні правовідносини можуть породжувати похідні, а останні – ставати підґрунтям для формування нових правових зв'язків у бюджетній сфері.

3. Періодичність і тривалість: бюджетні правовідносини мають чітко окреслені часові межі, що зумовлені дією відповідного бюджету (державного чи місцевого) протягом бюджетного періоду. Вони виникають, реалізуються та припиняються у межах цього періоду, повторюючись з його настанням.

4. Організаційно грошовий характер: хоча бюджетні правовідносини є правовими, вони мають тісний зв'язок із грошовими процесами. Вони виникають у зв'язку з організацією руху бюджетних коштів (зарахування, розподіл, використання), охоплюючи як матеріальний грошовий компонент, так і правову регламентацію механізмів їх обігу.

Отже, бюджетні правовідносини становлять складний багатокомпонентний правовий інститут, який, з одного боку, забезпечує реалізацію бюджетної політики держави, а з іншого – слугує важливим критерієм для удосконалення норм бюджетного права з урахуванням зворотного впливу практики правозастосування на законодавче регулювання.

2.6. Учасники бюджетних правовідносин

Питання визначення та правової природи суб'єктів правовідносин неодноразово ставали предметом наукового аналізу як у загальній теорії держави і права, так і в межах окремих галузевих юридичних наук. Попри значний доробок, ці питання залишаються актуальними і потребують подальших комплексних досліджень – як на загальнотеоретичному, так і на галузевому рівні. Це зумовлено тим, що, як справедливо підкреслюється в юридичній літературі, суб'єкти правовідносин становлять первинний, базовий елемент будьяких правовідносин, від якого залежить їх змістовне наповнення та юридична конструкція.

У сфері бюджетного права особливого значення набуває уточнення

та розмежування понять «суб'єкт бюджетного права», «суб'єкт бюджетних правовідносин» і «учасник бюджетних правовідносин». Хоча ці категорії багато в чому перетинаються за змістом, вони не є тотожними. Їх чітке дефініювання необхідне для належного теоретичного осмислення й ефективного практичного застосування бюджетного законодавства. Водночас у фінансово-правовій науці відчувається дефіцит спеціальних досліджень, присвячених сутності суб'єктів бюджетних правовідносин. Це зумовлює потребу не лише в уточненні змісту відповідних понять, а й у вивченні різних форм їх прояву у правозастосовній практиці.

Варто зазначити, що відсутність єдності у загальній теорії права щодо визначення терміна «суб'єкт правовідносин» вплинула й на галузеві науки, зокрема фінансове право. Така ситуація створює певні труднощі в науковій комунікації, а також у правотворчій і правозастосовній діяльності, оскільки низка суміжних понять вживається як синонімічні без належного розмежування. Уточнення існуючих термінологічних конструкцій сприятиме досягненню більшої термінологічної чіткості, що є необхідною умовою формування цілісної системи понять у межах фінансово-правової галузі. Важливість такого підходу обумовлена не лише логікою наукової класифікації, а й практичною потребою у забезпеченні однозначності при застосуванні правових норм.

У всіх галузях права, включно з фінансовим, особливу значущість мають категорії «суб'єкт права» та «статус суб'єкта права», які безпосередньо впливають на формування ключових юридичних інститутів. Їх зміст може варіюватися залежно від галузевої специфіки, що вимагає адаптації загальнотеоретичних підходів до потреб окремої правової підгалузі. Відсутність ґрунтовних досліджень у фінансово-правовій доктрині щодо сутності суб'єктів бюджетного права зумовлює необхідність подальшого наукового опрацювання цього понятійного комплексу.

У правовій теорії існують два основні підходи до співвідношення понять «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідносин». Згідно з першим підходом, ці терміни є тотожними і ототожнюються як синоніми. Прихильники іншого підходу, навпаки, наголошують на необхідності їх чіткого розмежування. Поняття «суб'єкт права» вирізняється вищим ступенем абстрактності, оскільки апелює до об'єктивної правової системи як складової суспільного устрою. В цьому контексті йдеться про суб'єкта об'єктивного права – особу, яка володіє правосуб'єктністю, тобто здатністю мати юридичні права та обов'язки.

Таким чином, суб'єкт об'єктивного права має потенційну можливість вступати у правовідносини, будучи наділеним відповідною

правоздатністю. Проте більш вичерпною і точною характеристикою цієї здатності є категорія «правосуб'єктність», яка охоплює не лише правоздатність, а й дієздатність та деліктоздатність, формуючи цілісну юридичну характеристику суб'єкта.

Категорії «суб'єкт права» та «суб'єкт фінансового права» не є взаємовиключними. Навпаки, вони репрезентують різні грані одного юридичного явища, а їхнє поєднання поглиблює розуміння правових конструкцій у науці фінансового права. Таке співіснування дозволяє дослідити правоздатність і дієздатність як ключові елементи правосуб'єктності з різних кутів зору.

У межах фінансово-правової доктрини суб'єкт фінансового права визначається як особа, яка потенційно здатна брати участь у фінансових правовідносинах завдяки наділенню відповідними правами й обов'язками. Юридичною передумовою такого статусу є наявність фінансової правосуб'єктності, що включає три складові: правоздатність, дієздатність та деліктоздатність.

Загалом, оскільки суб'єктами правовідносин можуть бути лише особи, які мають правосуб'єктність, поняття «суб'єкт права» та «особа, наділена правосуб'єктністю» є фактично тотожними. Проте, щоб особа стала суб'єктом бюджетних правовідносин, вона повинна пройти два послідовні етапи:

1. Набуття статусу суб'єкта бюджетного права – шляхом наділення бюджетною правосуб'єктністю, що фіксує її потенційну участь у бюджетних правовідносинах;
2. Реалізація суб'єктивних бюджетних прав і обов'язків – шляхом участі у конкретних правовідносинах, що формуються на підставі юридичних фактів.

Отже, суб'єкти бюджетних правовідносин – це конкретизовані (індивідуалізовані) суб'єкти бюджетного права, які реалізують на практиці надану їм бюджетну правосуб'єктність. Вони виконують роль «носіїв» або «реалізаторів» бюджетних повноважень.

Хоча між суб'єктом бюджетного права та суб'єктом бюджетних правовідносин існує тісний зв'язок, ототожнення цих понять є науково некоректним. Суб'єкт бюджетного права, маючи лише правову можливість вступу в бюджетні правовідносини, набуває нової якості суб'єкта бюджетних правовідносин лише через реалізацію своєї правосуб'єктності. Отже, бюджетна правосуб'єктність є лише абстрактною правовою можливістю, яка при виникненні відповідних юридичних умов (норм та фактів) перетворюється на конкретну бюджетно-правову реальність – участь у бюджетних правовідносинах.

Розвиток бюджетних правовідносин демонструє динамічну трансформацію: від потенційної можливості до її фактичної реалізації, тобто суб'єкт бюджетного права переходить у стан суб'єкта бюджетних правовідносин, не втрачаючи при цьому свого первинного статусу.

У юридичній науці поняття «суб'єкт бюджетних правовідносин» часто ототожнюється з поняттям «учасник бюджетних правовідносин», однак їх треба розмежовувати. При цьому в юридичному дискурсі функціонує і більш вузьке поняття – «учасник бюджетного процесу», під яким розуміються органи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями.

Посадові особи, діючи в межах службових повноважень, можуть бути учасниками бюджетних процесуальних правовідносин, не будучи при цьому їхніми суб'єктами в юридичному розумінні. Наприклад, міністр фінансів України, представляючи на пленарному засіданні Верховної Ради України проєкт закону про Державний бюджет, формально є учасником бюджетних правовідносин, але суб'єктом є Кабінет Міністрів України, як орган, від імені якого діє міністр.

Суб'єктами бюджетних правовідносин, як правило, є:

- держава;
- адміністративно-територіальні одиниці;
- територіальні громади, які реалізують свої бюджетні права через уповноважені органи або безпосередньо цими органами;
- органи державної влади та місцевого самоврядування, які виступають у правовідносинах від власного імені;
- посадові особи, – у випадках, коли вони самостійно реалізують бюджетні повноваження.

Учасниками бюджетних правовідносин можуть бути лише органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, проте не всі з них автоматично набувають статусу суб'єкта. Це залежить від того, чи реалізують вони бюджетну правосуб'єктність у власному імені.

Узагальнюючи, можна стверджувати, що учасником бюджетних правовідносин є індивідуалізована особа, яка безпосередньо реалізує бюджетні повноваження, вступаючи у правовий зв'язок з іншими суб'єктами – або від імені відповідного суспільно-територіального утворення (держави, громади), або ж від власного імені, якщо така особа є носієм бюджетної правосуб'єктності.

Насамперед, основним суб'єктом бюджетних правовідносин є Україна як суверенна держава, яка реалізує свій статус у цій сфері переважно через відповідні державні органи. До таких органів належать

Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада та Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві органи самоврядування та їх виконавчі органи. Водночас коло суб'єктів бюджетних правовідносин значно ширше та включає:

- державу як публічне утворення;
- органи державної влади всіх гілок (законодавчі, виконавчі, судові);
- посадових осіб органів влади та бюджетних установ;
- підприємства, організації, установи, що фінансуються з бюджету;
- територіальні громади;
- органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації;
- фінансові, казначейські, банківські установи та органи контролю;
- інші суб'єкти, які здійснюють операції з бюджетними коштами або одержують такі кошти;
- соціальні утворення – народ, громади, спілки.

Традиційно класифікація суб'єктів бюджетних правовідносин ґрунтується на загальній класифікації суб'єктів фінансових правовідносин, у межах якої виділяють три основні групи:

1. Суспільно-територіальні утворення – держава, адміністративно-територіальні одиниці, територіальні громади.
2. Колективні суб'єкти – органи державної влади, органи місцевого самоврядування, бюджетні установи.
3. Індивідуальні суб'єкти – посадові особи органів влади, керівники бюджетних установ.

Однак така класифікація потребує певного уточнення з огляду на сучасну практику функціонування бюджетних правовідносин. Зокрема, варто розрізняти:

- безпосередніх суб'єктів бюджетного права (наприклад, Кабінет Міністрів України, який ухвалює бюджетні рішення);
- опосередкованих учасників (наприклад, міністр, який представляє бюджет у парламенті, але діє від імені уряду).

Окреме місце серед суб'єктів займають одержувачі бюджетних коштів, які не є бюджетними установами, але отримують кошти через розпорядників. Вони включаються до мережі головних або нижчих розпорядників і мають відкриті рахунки в органах Державної казначейської служби України. Такі суб'єкти:

- є обов'язковими учасниками правовідносин щодо використання бюджетних коштів;
- підлягають контролю та відповідальності за порушення бюджетного законодавства;

– є суб'єктами таких підвидів бюджетних правовідносин, як правовідносини виконання бюджету, контрольно-бюджетні правовідносини, бюджетно-деліктні відносини; правовідносини бюджетної відповідальності.

У фінансово-правовій науці суспільно-територіальні утворення визнаються суб'єктами бюджетного права. Проте треба враховувати, що держава як суб'єкт вступає в бюджетні правовідносини опосередковано – через свої органи, наділені бюджетною компетенцією. Аналогічна ситуація має місце з адміністративно-територіальними одиницями та територіальними громадами, які реалізують бюджетну правосуб'єктність через органи місцевого самоврядування.

Це зумовлює потребу відповісти на низку ключових питань:

1. Коли суспільно-територіальне утворення є суб'єктом бюджетного права, а коли – суб'єктом бюджетних правовідносин?
2. Яку роль ці утворення відіграють у бюджетних правовідносинах?
3. Який механізм зв'язку між утворенням і органом, що його представляє у правовідносинах?

Відповіді на ці питання допомагають з'ясувати організаційно-правову природу бюджетних правовідносин, їх суб'єктний склад та механізми реалізації компетенції.

Держава виконує подвійну роль у бюджетному праві: з одного боку – цілісного суб'єкта, що володіє правом приймати загальнообов'язкові норми; з іншого – сукупності органів та інститутів, які безпосередньо реалізують її повноваження у сфері публічних фінансів.

Сама держава є суб'єктом лише в тому разі, коли реалізуються її суверенні бюджетно-фінансові повноваження, або вона є стороною відповідальності в публічно-правових спорах, пов'язаних із бюджетом.

Основним критерієм суб'єктності у бюджетних правовідносинах є наявність організаційної єдності – тієї юридичної форми, що забезпечує можливість представництва інтересів суспільства в публічних фінансах. Саме органи державної влади або місцевого самоврядування є безпосередніми реалізаторами бюджетних функцій, тоді як держава та громади є опосередкованими суб'єктами, які представлені цими органами.

У процесі дослідження механізму реалізації державою своєї правосуб'єктності у сфері бюджетних правовідносин варто дійти висновку, що держава здійснює свій фінансово-правовий статус через уповноважені органи, які наділені державно-владною компетенцією. Саме ця компетенція забезпечує можливість застосування примусових заходів задля дотримання та виконання норм фінансового і, зокрема, бюджетного законодавства. Особливістю бюджетної компетенції порівняно з цивільною правосуб'єктністю є те, що:

− права і обов'язки, що становлять компетенцію, розподілені між органами та їх структурними підрозділами, а також посадовими особами;

− у межах компетенції владні повноваження нерозривно пов'язані з юридичними обов'язками, що підкреслює її публічно-правовий характер.

Хоча держава як суб'єкт права має загальну бюджетну правосуб'єктність, безпосередню участь у бюджетних правовідносинах вона здійснює через органи державної влади, які є юридично самостійними суб'єктами, наділеними відповідною компетенцією. Водночас держава залишається основним, хоча й опосередкованим суб'єктом, волю якого реалізують органи державної влади.

У межах бюджетних правовідносин опосередковується реалізація державної власності на бюджетні ресурси. Саме органи, наділені бюджетною компетенцією, – міністерства, служби, відомства – виконують функції власника бюджету від імені держави.

Кожен державний орган наділений визначеною законодавством компетенцією, яка охоплює:

− предмет відання;

− коло завдань;

− функції у сфері публічних фінансів.

Уповноваженими суб'єктами бюджетно-процесуальних правовідносин є виключно органи державної влади та місцевого самоврядування, які здійснюють реалізацію державно-владних повноважень, що об'єднують владну та майнову складову.

У категорії «державно-владні повноваження» поєднується влада як інструмент організованого впливу (примус, підпорядкування) і власність як юридичне володіння ресурсом (бюджетом, коштами).

Попри юридичну спорідненість державної влади й влади власника як інститутів, вони відрізняються за змістом: влада власника орієнтована на особистий інтерес, тоді як державна – на публічні цілі. Держава, здійснюючи управління бюджетом, поєднує функції власника публічних коштів і суб'єкта влади.

Завершальні положення: держава як власник бюджету реалізує своє право через уповноважені органи, які:

− затверджують бюджет (наприклад, Верховна Рада України як представницький орган);

− виконують бюджетні призначення (Кабінет Міністрів, Міністерство фінансів тощо);

− забезпечують реалізацію функцій держави через бюджетну політику.

Через державний бюджет реалізується внутрішня і зовнішня

політика, соціальна, економічна та екологічна функції держави, що забезпечує цілісність державного механізму у сфері публічних фінансів.

Механізм участі держави у бюджетних правовідносинах реалізується через уповноважені нею органи. Держава, будучи суб'єктом бюджетного права, вступає в такі правовідносини через відповідні органи, які наділені бюджетною компетенцією. Дієздатність держави проявляється саме через дієздатність цих органів. Коли державний орган реалізує завдання та функції держави від її імені, він визнається колективним суб'єктом бюджетних правовідносин.

Проте всі державні органи, без винятку, створюються для здійснення функцій держави. Це унеможливлює проведення чіткої межі між реалізацією правосуб'єктності держави як цілого та функціонуванням окремого державного органу як самостійного суб'єкта фінансових правовідносин.

Органи державної влади перебувають у постійному правовому зв'язку з державою та уповноважені виражати її волю у встановлених межах. Однак наявність бюджетної компетенції ще не означає автоматичної участі органу в бюджетних правовідносинах. Наприклад, правовідносини, пов'язані з отриманням бюджетних асигнувань, не залежать від владних повноважень органу, а процедура їх отримання є ідентичною для всіх бюджетних установ.

Таким чином, правосуб'єктність органу державної влади як розпорядника бюджетних коштів обумовлена його статусом як бюджетної установи. У цьому контексті орган є не як носій владних повноважень, а як споживач бюджетних ресурсів. Звідси випливає подвійність правового статусу органу державної влади у бюджетній сфері.

У випадку деліктної відповідальності в бюджетних правовідносинах відповідальність несе держава як така. Наприклад, у сфері державного боргу держава представлена урядом, але відповідальність за зобов'язаннями покладається не на уряд, а безпосередньо на державу як суб'єкта бюджетного права.

Взаємозв'язок між державою та її органами в бюджетних правовідносинах слід розглядати як взаємодію цілого та частин. Такий підхід зумовлює застосування структурно-функціонального аналізу, який дозволяє розглядати державу як систему, де кожен орган має визначену функцію в межах загальної структури.

Структура державного механізму охоплює всі органи державної влади, які, попри різний функціонал, становлять організаційну цілісність. Саме через функції цих органів реалізується зміст держави як правового

утворення. Структура являє собою стабільний зв'язок елементів (державних органів), що утворюють цілісну систему – державу.

Органи державної влади (законодавчі, виконавчі, судові) не можуть функціонувати ізольовано, без взаємодії між собою. Наприклад, у процесі ухвалення закону про Державний бюджет України необхідна правова взаємодія між Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України.

У бюджетних правовідносинах формуються два рівні взаємозв'язків:

1) перший рівень – взаємодія між державою та її органами (відносини цілого і частин). Тут держава діє в особі найвищих органів – Верховної Ради України (законодавчий процес) і Кабінету Міністрів України (виконавча реалізація);

2) другий рівень – взаємовідносини між самими органами державної влади, які виконують функції як від імені держави, так і в межах власних повноважень. При цьому всі органи є взаємопов'язаними в межах єдиної державної системи.

Така подвійна модель дозволяє розглядати систему державних органів як організаційно-правову цілісність, засновану на єдності елементів, які взаємодіють між собою за змістовими та формальними ознаками.

Україна має внутрішню територіальну організацію, побудовану на принципах цілісності державної території, поєднання централізації та децентралізації, збалансованого розвитку регіонів. Територія поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, які разом із державою є суб'єктами бюджетного права.

Конституція України надає як державі, так і адміністративно-територіальним одиницям право на бюджет, тобто на формування доходів і фінансування видатків для здійснення визначених функцій. Адміністративно-територіальні одиниці реалізують ці повноваження як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

Бюджетний кодекс України розмежовує місцеві бюджети (обласні, районні, бюджети районів у містах) і бюджети місцевого самоврядування (територіальних громад). Це розмежування базується на джерелах формування доходів і повноваженнях щодо затвердження бюджетів. Хоча в юридичній літературі порушується доцільність терміна «бюджет місцевого самоврядування», чинне законодавство оперує саме таким терміном, виділяючи роль територіальної громади як суб'єкта бюджетних правовідносин.

Законодавець визнає власником бюджету села, селища чи міста – територіальну громаду. Органи місцевого самоврядування затверджують

відповідні бюджети й реалізують матеріальну відповідальність за порушення через місцеві бюджети. Стаття 143 Конституції України закріплює це положення.

Міжбюджетні правовідносини постають внаслідок правового зв'язку між державою (як цілим) і адміністративно-територіальними одиницями (як частинами). Такий зв'язок виявляється:

- у процесі розподілу фінансових ресурсів;
- у встановленні трансфертів;
- у делегуванні повноважень;
- у закріпленні прав на здійснення видатків.

Тому держава виступає у двох вимірах: як територіальне ціле (у зв'язку з адміністративно-територіальними одиницями) і як організаційне ціле (у зв'язку з державними органами та органами місцевого самоврядування).

Система бюджетних правовідносин в Україні базується на складній взаємодії суб'єктів різних рівнів – держави, її органів і адміністративно-територіальних одиниць. Така взаємодія має характер цілісного механізму, вякому реалізується державна воля, забезпечується функціональність державного бюджету та досягається збалансованість інтересів усіх суб'єктів публічної влади.

Зміст бюджетних правовідносин становлять суб'єктивні бюджетні права та обов'язки, в межах яких абстрактна правова можливість (або необхідність) відповідної поведінки суб'єктів бюджетного права трансформується в реальність. Це визначає модель поведінки уповноважених і зобов'язаних учасників бюджетної діяльності.

У філософському розумінні юридичне та матеріальне постають як прояви єдиної сутності з позицій категоріального поділу на «можливість» і «дійсність». Те, що називається юридичним змістом правовідносин, є, по суті, потенційністю-можливістю, яка реалізується в межах матеріального змісту, тобто в конкретних правовідносинах.

Можливість як форма існування ще не реалізованого правового стану набуває реального змісту лише за наявності відповідних умов. Перехід можливості в дійсність є складним процесом, оскільки передбачає двоетапне суб'єктивне усвідомлення об'єктивної закономірності цього переходу. Перший етап пов'язаний з урахуванням загальних закономірностей реалізації державної волі, втіленої в нормі бюджетного права. Другий – з внутрішнім переконанням суб'єкта правовідносин у необхідності узгодження своєї поведінки з вимогами цієї норми.

Можливість існує в межах бюджетної реальності як загальна тенденція її розвитку, віддалена передумова майбутніх змін, що становить

абстрактну бюджетно-правову можливість. Вона закріплюється в бюджетно-правових нормах, які наділяють суб'єктів відповідними правами. Якщо передбачені гіпотезою правової норми умови наявні, абстрактна можливість перетворюється на конкретну бюджетно-правову можливість, яка реалізується суб'єктом і включає його в структуру бюджетних правовідносин.

Наприклад, у процесі виконання закону про бюджет може виникнути ймовірність відхилення фактичних бюджетних показників від прогнозних. Якщо встановлено відхилення макроекономічних чи соціально-економічних показників, або доходів бюджету від попередніх прогнозів, закон про бюджет підлягає коригуванню. Отже, абстрактна можливість відхилення трансформується в конкретну правову підставу для зміни змісту суб'єктивного бюджетного права.

Однак, якщо відповідні умови відсутні, абстрактна правова можливість не реалізується і може втратити свою актуальність. Водночас за появи нових сприятливих обставин, вона знову набуває потенціалу для перетворення на конкретну можливість. Отже, дійсність у формі бюджетної діяльності впливає на реалізацію абстрактної можливості, трансформуючи її в конкретну, яка змінює саму дійсність.

Варто зазначити, що конкретна бюджетно-правова можливість не завжди реалізується. Її реалізація залежить від політичної волі, економічних умов і нормативної доцільності. У цьому випадку йдеться про альтернативну бюджетно-правову можливість – надане правом повноваження, яке може бути реалізоване або ні, залежно від розсуду уповноваженого суб'єкта. Наприклад, Верховна Рада України має право внести зміни до закону про бюджет, але реалізує його лише у разі необхідності.

Іншим типом правової можливості є випадкова бюджетно-правова можливість, яка виникає внаслідок несподіваного збігу обставин, що не є закономірним елементом розвитку бюджетних правовідносин. Її реалізація, як правило, не сприяє сталому розвитку бюджетної системи, тому така можливість часто втрачає чинність або скасовується. Однак у певних ситуаціях такі випадкові можливості можуть бути використані ефективно – наприклад, під час ухвалення рішень про зміну бюджетного періоду у зв'язку з надзвичайними обставинами. Це рішення належить до компетенції Верховної Ради України і становить особливу форму реалізації суб'єктивного бюджетного права.

У процесі розвитку бюджетних правовідносин у більшості випадків перехід абстрактної бюджетно-правової можливості у сферу реального функціонування є не лише закономірним, а й обов'язковим. У

такому випадку суб'єкт бюджетного права зобов'язаний реалізувати передбачену нормою бюджетного права «можливість», що водночас виступає і як його юридичний обов'язок, і як право – тобто набуває характеру правообов'язку.

Яскравим прикладом цього є ситуація, коли в ході виконання державного бюджету виникає профіцит (перевищення фактично отриманих доходів над затвердженими показниками). Такий профіцит підлягає розподілу відповідно до змін, внесених до закону про Державний бюджет України. Верховна Рада України в цьому випадку не просто має право внести зміни до закону, а зобов'язана це зробити, що ілюструє реалізацію суб'єктивного бюджетного правообов'язку.

Зазначене дозволяє краще усвідомити механізм перетворення абстрактної можливості на практичну дійсність і формує основу для цілеспрямованого правового регулювання бюджетних правовідносин. У цьому контексті конкретна, альтернативна або випадкова бюджетно-правова можливість слугує передумовою реалізації суб'єктивного бюджетного права, тоді як необхідність – підставою виникнення суб'єктивного бюджетного обов'язку.

Механізм реалізації зазначених суб'єктивних прав і обов'язків можна подати у вигляді таких логічних схем:

а) суб'єктивне бюджетне право:
- абстрактна бюджетно-правова можливість (диспозиція норми);
- умова її реалізації (гіпотеза);
- юридичний факт (підстава реалізації);
- фактична реалізація права в бюджетних правовідносинах.

б) суб'єктивний бюджетний обов'язок:
- абстрактна бюджетно-правова необхідність (диспозиція норми);
- умова її реалізації (гіпотеза);
- юридичний факт ;
- фактичне виконання бюджетного обов'язку в межах правовідносин.

Отже, відбувається трансформація правової абстракції у правову реальність, а нормативної моделі – у конкретну правову дійсність.

Суб'єктивне право – це забезпечена обов'язками інших суб'єктів легітимна можливість діяти певним чином. Це не просто дозволена поведінка, а міра правомочної поведінки, яка закріплена правовою нормою й відображає її зміст. Інакше кажучи, суб'єктивне право є формою реалізації особистої ініціативи суб'єкта в межах правового дозволу, тобто це право на власні дії.

Структура суб'єктивного права включає низку правомочностей, а саме:

1) можливість здійснення позитивної (правомірної) поведінки;
2) можливість висування вимог до зобов'язаного суб'єкта;
3) можливість застосування механізмів державного примусу;
4) можливість користування соціальним благом, забезпеченим правом.

Усі ці можливості формують внутрішній зміст суб'єктивного права як єдиного цілісного утворення. Тому поняття «структура суб'єктивного права» слід розуміти не буквально як сукупність частин, а як організовану систему правомочностей, що становлять зміст права як прояву його сутності.

Особливе значення у сфері бюджетного права має право вимоги, яке полягає в можливості уповноваженого суб'єкта вимагати від зобов'язаного суб'єкта здійснення (або утримання від здійснення) певної поведінки. Це право реалізується:

− шляхом активної дії з боку зобов'язаного суб'єкта (наприклад, перерахування коштів, подання звітності);

− шляхом утримання від дій, які заборонені або не відповідають змісту бюджетного зобов'язання.

Правом вимоги зазвичай наділяються ті уповноважені суб'єкти, які в бюджетних правовідносинах представляють відповідне публічно-територіальне утворення. При цьому, на відміну від класичної моделі суб'єктивного права, у бюджетній сфері більшість таких «прав» є, по суті, обов'язками, необхідними для забезпечення виконання функцій і завдань, покладених на уповноважених суб'єктів. Тому такі права розглядаються як правообов'язки.

З функціонального погляду це означає, що уповноважений суб'єкт зобов'язаний реалізовувати своє право вимоги – не лише має на це право, але й несе обов'язок діяти відповідним чином щодо зобов'язаного суб'єкта. Наприклад:

– у нормотворчих правовідносинах Кабінет Міністрів України має право вимагати від Верховної Ради України ухвалення закону про Державний бюджет, але це право водночас є обов'язком – його реалізація забезпечує виконання урядом своїх конституційних функцій;

– у правовідносинах виконання бюджету розпорядники бюджетних коштів мають право вимагати виділення асигнувань відповідно до закону, однак це право є не факультативним, а обов'язковим інструментом для забезпечення виконання покладених на них функцій.

У цьому контексті право вимоги є не лише формою реалізації бюджетного інтересу, а й інституційним обов'язком, що підкріплює необхідність взаємодії між уповноваженим та зобов'язаним суб'єктами

у межах єдиної системи публічного фінансового управління.

Компетенційна природа права на власні дії в бюджетних правовідносинах та право домагання:

1. Право на власні дії як компетенційне право. Право на власні дії, що надається державним органам або органам місцевого самоврядування, не є суб'єктивним правом у класичному значенні цього терміна. Такі суб'єкти не мають свободи вибору між реалізацією чи нереалізацією відповідного права, адже воно має компетенційний характер, а отже, підлягає обов'язковому здійсненню за наявності умов, передбачених нормами бюджетного законодавства.

Водночас у певних випадках суб'єкти бюджетних правовідносин дійсно володіють правом на власні дії у вузькому, прямому розумінні, коли нормативно передбачена можливість вибору конкретного варіанту поведінки. Це, наприклад, стосується права Верховної Ради України відхилити проєкт закону про бюджет, якщо він не відповідає вимогам Бюджетного кодексу України, основним орієнтирам бюджетної політики або власним попереднім зауваженням.

Отже, навіть за умови надання певної свободи дій, порядок реалізації такого права визначається законодавством, що регламентує межі й процедури реалізації вольових рішень уповноважених суб'єктів.

2. Співвідношення пасивних і активних бюджетних правовідносин. У пасивних бюджетних правовідносинах переважає право на власні дії, які повинні бути здійснені без активної взаємодії з іншими суб'єктами. Держава надає таким суб'єктам правомочності, які становлять не лише можливість, а й обов'язок реалізувати надані ресурси для виконання функцій. Інші учасники зобов'язані не перешкоджати реалізації таких правомочностей.

Однак в активних бюджетних правовідносинах право на позитивні дії супроводжується правом вимагати від інших суб'єктів утримання від дій, що заважають реалізації відповідного суб'єктивного права. Це право має факультативний характер і передбачає можливість вибору варіанта поведінки, а не зумовлену необхідність дії.

Особливістю права на позитивні дії є його індивідуально-замкнений характер: його реалізація не залежить від зовнішнього сприяння інших осіб. Натомість реалізація права вимоги потребує взаємодії з іншими суб'єктами правовідносин, зокрема з тими, хто зобов'язаний вчинити певну дію або утриматися від неї.

3. Компетенційний характер права у практиці бюджетного процесу. Державні органи та органи місцевого самоврядування, як правило, зобов'язані реалізовувати надані їм компетенційні бюджетні

права, адже саме в цьому полягає виконання їхніх функцій. Наприклад, Кабінет Міністрів України має право подати проєкт закону про бюджет, але насправді ця дія є і обов'язком, що випливає з його функцій у сфері фінансового управління. Неподання проєкту або неухвалення закону про бюджет тягне за собою обмеження в бюджетному фінансуванні.

Аналогічно, розпорядники бюджетних коштів мають право вимагати виділення асигнувань, однак це право має зобов'язальний характер, оскільки реалізація їхніх функцій (як бюджетних установ) є неможливою без відповідного фінансування.

4. Сутність і реалізація права домагання в бюджетних правовідносинах.

Складовим елементом суб'єктивного бюджетного права є також право домагання, що означає можливість уповноваженого суб'єкта звернутися до компетентного органу для захисту свого порушеного права або примусового забезпечення виконання зобов'язання. Право домагання набуває актуальності тоді, коли зобов'язаний суб'єкт не виконує покладеного на нього обов'язку, порушуючи тим самим інтереси не лише уповноваженої особи, а й суспільно-територіального утворення в цілому.

На відміну від права вимоги, яке полягає у висловленні законного очікування належної поведінки, право домагання є активним велінням, спрямованим на примус до виконання обов'язку. Це право передбачає:

− юридичну санкцію у вигляді звернення до контролюючих або правоохоронних органів;

− вплив на зобов'язаного суб'єкта через оперативно-бюджетні заходи;

− реалізацію примусу з боку уповноваженого суб'єкта, навіть якщо зобов'язаний суб'єкт є органом публічної влади (державним органом або органом місцевого самоврядування).

Таким чином, право домагання реалізується через спеціальні правові інструменти, які забезпечують виконання обов'язку примусово, і, на відміну від вимоги, має санкційний і державно-владний характер. Воно є формою інституціонального контролю всередині публічної фінансової системи.

У юридичній літературі обґрунтовано звертається увага на таку складову суб'єктивного права, як правомочність користування певним соціальним благом. Це соціальне благо, маючи матеріальну природу, поєднує в собі одразу три основні елементи суб'єктивного бюджетного права, надаючи йому соціального змісту.

Користування об'єктом, на який поширюється це право, може

бути різним за своїм обсягом – від повного до обмеженого, а в низці випадків становити не лише похідний, а й основний елемент суб'єктивного права. Такий характер визначається природою суспільних потреб, які забезпечуються за рахунок бюджету.

Сутність суб'єктивного бюджетного права полягає в тому, що воно не спрямоване на задоволення особистого інтересу суб'єкта, а забезпечує реалізацію суспільно значущих потреб – безпосередньо або опосередковано через бюджетне фінансування публічних благ. Це право, з позиції функціонального призначення, є правовим інструментом для задоволення загального, а не індивідуального інтересу.

Узагальнюючи, можна зазначити, що суб'єктивне бюджетне право, хоча й включає в себе окремі можливості (правомочності), у своїй переважній більшості є необхідністю, тобто правом, яке підлягає реалізації. Воно виконує регулятивну функцію, спрямовану на організацію бюджетної діяльності, а також забезпечує матеріально й юридично гарантовану можливість вчинення дій, пов'язаних із фінансуванням публічних потреб.

У широкому значенні суб'єктивний бюджетний обов'язок – це засіб реалізації суспільного інтересу через виконання визначених законом дій або утримання від дій, що прямо заборонені чи не дозволені. Він становить міру необхідної поведінки зобов'язаного суб'єкта в бюджетних правовідносинах, яка має відповідати праву уповноваженого суб'єкта.

Змістом обов'язку є:

– активні дії (наприклад, своєчасне фінансування за кошторисом);

– або утримання від дій (наприклад, нецільове використання коштів).

Цей обов'язок завжди є похідним і кореспондує відповідному суб'єктивному праву іншого суб'єкта бюджетних правовідносин.

У фінансово-правовій науці та бюджетному законодавстві широко застосовуються поняття «бюджетні повноваження» та «бюджетна компетенція», які нерідко ототожнюються. Проте ці категорії мають різну правову природу, що потребує чіткого розмежування для забезпечення правової визначеності.

Бюджетні повноваження – це сукупність суб'єктивних прав та юридичних обов'язків учасників бюджетного процесу. Вони можуть бути надані органам державної влади, органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам, а також іншим суб'єктам бюджетної діяльності. Джерелами таких повноважень є:

– Бюджетний кодекс України;

- закони про державний чи місцеві бюджети;
- інші нормативно-правові акти;
- рішення органів місцевого самоврядування.

Бюджетна компетенція натомість є системною характеристикою правового статусу суб'єкта, що включає:

- встановлене законодавством коло предметів відання;
- права та обов'язки;
- повноваження;
- цілі й об'єкти впливу;
- засоби владного впливу.

Компетенція – це юридично визначене коло повноважень, які дозволяють суб'єкту приймати обов'язкові рішення, організовувати та контролювати їх виконання, застосовувати санкції. Вона має чіткі межі, закріплені в нормативно-правових актах, і є невід'ємною частиною правового статусу суб'єкта.

Законодавчі приклади такого підходу:

- частина 3 статті 109 Бюджетного кодексу України;
- статті 25 і 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які визначають загальну та виключну компетенцію органів місцевого самоврядування щодо бюджетних питань.

У правовій теорії компетенція визначається по-різному залежно від методологічної школи:

- як сукупність предметів відання, прав та обов'язків суб'єкта;
- як сукупність встановлених законом повноважень, які дозволяють реалізовувати публічну владу;
- як елемент правового статусу, що визначає роль суб'єкта у системі органів публічної влади.

У публічно-правовому вимірі компетенція трактується як система правообов'язків, що реалізуються на користь держави або територіальної громади, а не на власний розсуд особи, яка їх здійснює.

Елементами компетенції органу виконавчої влади визнаються:

- завдання;
- права;
- обов'язки;
- повноваження;
- відповідальність.

Вони утворюють єдину систему повноважень, що має публічне призначення і визначає межі юридично дозволеної та обов'язкової діяльності суб'єкта.

Отже, у бюджетних правовідносинах:

− суб'єктивне бюджетне право – це, насамперед, правова необхідність, яка іноді проявляється як можливість, що реалізується для задоволення публічних потреб.

− бюджетні повноваження – це операційний аспект, що відображає надані права та обов'язки.

− бюджетна компетенція – це системний, інтегральний елемент правового статусу органу, який визначає сферу його повноважень, їх обсяг, межі та правові наслідки реалізації.

Розмежування цих понять має важливе значення як для теоретичної розробки концепції бюджетного права, так і для правотворчої та правозастосовної діяльності, спрямованої на вдосконалення організації публічних фінансів в Україні.

У наукових підходах до визначення термінів «бюджетні повноваження» та «бюджетна компетенція» спільним є акцент на сукупності прав і обов'язків суб'єктів публічної влади у сфері бюджетної діяльності. Використання терміна «бюджетні права» обумовлено історичною традицією, яка випливає з правового статусу суб'єктів бюджетного права – державних та муніципальних утворень. У цьому контексті акцент на правах розглядається як своєрідна гарантія невтручання суб'єктів вищого рівня у справи суб'єктів нижчого рівня, що відображає принцип субсидіарності у бюджетних відносинах.

Згідно з науковими підходами, бюджетні права – це закріплені за суспільно-територіальними утвореннями в особі відповідних державних органів або органів місцевого самоврядування повноваження щодо формування, затвердження та виконання власного бюджету, а також регулювання бюджетних відносин на відповідній території в межах, установлених законом.

Бюджетна компетенція – це складне системне утворення, до якого входять такі ключові елементи:

− предмет відання: цей елемент визначає сферу або галузь суспільних відносин, у межах яких державний орган чи орган місцевого самоврядування уповноважений діяти. Предмет відання є похідним від загального предмета відання держави, який делегується окремим органам публічної влади. Він формує юридично значуще підґрунтя для компетентної діяльності у межах встановленої сфери бюджетного управління;

− владні повноваження: це сукупність прав і обов'язків, які уповноважений суб'єкт реалізує у межах предмета свого відання. До них належать: видання нормативно-правових актів, здійснення контролю за їх дотриманням, застосування заходів примусу, переконання

та заохочення, забезпечення виконання встановлених приписів і рішень. Вони формують безпосередній механізм реалізації бюджетної політики;

– нормативно визначені цілі: цілі, закріплені у правових актах, є стратегією, на яку орієнтуються уповноважені суб'єкти при здійсненні бюджетної діяльності. Це передусім публічні функції – забезпечення соціальної стабільності, розвитку економіки, реалізації програм національного значення тощо. Вони є орієнтиром для стабільної та системної реалізації бюджетної компетенції;

– об'єкти впливу: це конкретні сфери бюджетної діяльності (наприклад, міжбюджетні трансферти, фінансування соціальних програм, інвестиційні видатки), на які спрямовані владні повноваження суб'єктів бюджетного права. Управлінський вплив змінює або сприяє трансформації стану об'єкта бюджетного регулювання, забезпечуючи досягнення нормативно визначених цілей.

Компетенція конкретного органу не є механічною частиною функцій держави: вона формується в результаті функціональної спеціалізації, що досягається шляхом покладання на державні органи виконання конкретних завдань. При цьому відбувається розмежування повноважень у межах предметів відання, що уможливлює ефективне управління публічними фінансами на відповідному рівні.

Співвідношення між функціями держави та органів державної влади слід розглядати не як лінійну залежність, а як системну взаємодію, в межах якої кожен елемент є водночас і наслідком, і передумовою іншого. Взаємозалежність цих елементів забезпечує цілісність бюджетного механізму.

Таким чином, бюджетна компетенція – це юридично закріплена сукупність владних повноважень державних органів та органів місцевого самоврядування у межах делегованого предмета відання, що реалізується з метою досягнення нормативно визначених цілей у сфері бюджетної діяльності.

Бюджетні повноваження становлять сукупність конкретних прав та обов'язків суб'єкта бюджетного права, які є інструментом реалізації бюджетної компетенції. Поняття бюджетної компетенції є ширшим за змістом і охоплює не лише права й обов'язки, але й стратегічні орієнтири, об'єкти впливу та сферу діяльності уповноважених суб'єктів.

Висновки до теми 2

Цей розділ має принципове значення для розуміння правових засад організації бюджетної системи та механізмів функціонування публічних фінансів. Його зміст дає змогу виявити не лише формально-юридичні, а й економічні та соціальні основи правового регулювання бюджетних процесів, що забезпечує гармонійне поєднання фінансової політики держави й правових інструментів її реалізації.

Бюджетно-правові норми становлять окремий різновид фінансово-правових норм, які спрямовані на регламентацію відносин у сфері складання, затвердження, виконання та контролю державного і місцевих бюджетів. Вони мають імперативний характер, що зумовлює безальтернативність і обов'язковість їх виконання; закріплюють права та обов'язки суб'єктів бюджетних правовідносин, визначають межі їхньої компетенції; встановлюють юридичні наслідки недотримання приписів (фінансово-правові санкції, заходи примусового характеру); відображають єдність матеріальних норм (зміст фінансових прав та обов'язків) і процесуальних норм (порядок реалізації цих прав у межах бюджетного процесу).

Отже, бюджетно-правові норми є своєрідним «каркасом» правового регулювання публічних фінансів.

Бюджетні правовідносини – це суспільні відносини, врегульовані нормами бюджетного права, які виникають у процесі функціонування бюджетної системи. Вони мають низку особливостей:

- публічний характер – обов'язковою стороною завжди виступає держава чи територіальна громада в особі відповідних органів;
- майновий зміст – стосуються руху централізованих фінансових ресурсів;
- організаційна спрямованість – забезпечують упорядкованість бюджетного процесу;
- законодавча зумовленість – виникають виключно на підставі закону чи іншого нормативного акта.

Бюджетні правовідносини охоплюють увесь бюджетний процес: від планування й розподілу ресурсів до їх використання й контролю.

Суб'єктний склад бюджетних правовідносин є багатогранним і включає:

- Державу в особі Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, що визначають бюджетну політику й ухвалюють ключові рішення;

− органи місцевого самоврядування (ради різних рівнів, їхні виконавчі органи), які відповідають за складання, затвердження та виконання місцевих бюджетів;

− фінансові органи (Міністерство фінансів, Державна казначейська служба, Рахункова палата, Державна аудиторська служба), що здійснюють управління бюджетними ресурсами й контроль за їх використанням;

− юридичні особи – платники податків, одержувачі бюджетних коштів, виконавці державних і муніципальних програм;

− фізичні особи – громадяни, які беруть участь у бюджетних відносинах як платники податків, отримувачі соціальних виплат, пільг, субсидій.

Узгодженість та баланс прав і обов'язків усіх учасників є запорукою стабільності бюджетної системи та реалізації принципів законності й справедливості.

Об'єкт бюджетних правовідносин є вужчим за обсягом і змістом порівняно з об'єктами фінансових та загальноправових правовідносин. Він охоплює ті матеріальні та нематеріальні блага, стосовно яких виникає правовий зв'язок між суб'єктами, зумовлений публічними інтересами у сфері бюджетного фінансування визнаних державою або територіальною громадою суспільних потреб у межах відповідної бюджетної правосуб'єктності.

У межах цього підходу доцільно розрізняти три рівні об'єктів бюджетних правовідносин:

− загальний об'єкт – бюджетні кошти як основна категорія, навколо якої формуються всі бюджетні правовідносини;

− спеціальні (видові) об'єкти – матеріальні чи нематеріальні блага, що безпосередньо пов'язані з бюджетними коштами. До таких об'єктів належать закони про державний бюджет, рішення про місцеві бюджети, звіти про виконання бюджету, а також окремі бюджетні показники (доходи, видатки, дефіцит тощо);

− первинні об'єкти – конкретні результати дій, які стають предметом правового регулювання. Прикладами є міжбюджетні трансферти, бюджетні запити, бюджетні зобов'язання, розпис бюджету.

У межах бюджетних правовідносин формується складна система владних відносин:

− перший рівень – відносини між державою та її органами, де держава представлена вищими органами влади;

− другий рівень – відносини між окремими державними органами, де одні з них діють як представники держави (уповноважені суб'єкти), а інші – як зобов'язані суб'єкти.

Ця структура свідчить про організаційно-правову цілісність системи державних органів, що функціонують як взаємопов'язані елементи єдиної державної організації.

При цьому необхідно враховувати також територіально суспільну цілісність, що обумовлює правовий зв'язок між державою та адміністративно-територіальними одиницями в особі їх уповноважених органів, зокрема у сфері міжбюджетних трансфертів і делегування повноважень щодо здійснення бюджетних видатків.

Реалізація суб'єктивного бюджетного права відбувається за такою правовою моделлю:

- правова можливість (диспозиція бюджетно-правової норми);
- умова реалізації (гіпотеза);
- юридичний факт (підстава реалізації);
- правова дійсність (вступ у бюджетні правовідносини).

Аналогічна структура застосовується і до реалізації суб'єктивного бюджетного обов'язку, проте в цьому випадку йдеться про правову необхідність як диспозицію.

Важливо підкреслити, що бюджетно-правові норми і бюджетні правовідносини становлять єдину систему:

- норми – це формалізовані приписні правила поведінки, встановлені державою;
- правовідносини – це практична форма реалізації цих правил у діяльності конкретних суб'єктів.

Без правовідносин норми залишаються деклараціями, а без норм правовідносини втрачають впорядкованість і правову визначеність.

Бюджетно-правові норми і правовідносини виконують низку важливих функцій:

- забезпечують законність і прозорість бюджетного процесу;
- створюють механізми контролю й відповідальності у сфері публічних фінансів;
- сприяють реалізації фінансової політики держави та збалансованості бюджетної системи;
- виступають гарантією захисту публічних інтересів і фінансової безпеки держави.

Контрольні за питання до теми 2

1. Хто є учасниками бюджетних правовідносин відповідно до Бюджетного кодексу України?
2. У чому полягає відмінність між «суб'єктом бюджетного права» та «учасником бюджетних правовідносин»?
3. Якими є основні ознаки суб'єктів бюджетного права?
4. Які категорії учасників бюджетних правовідносин виокремлює фінансово-правова наука?
5. Яким чином держава реалізує свою бюджетну правосуб'єктність у межах бюджетних правовідносин?
6. Чи можуть органи місцевого самоврядування бути учасниками міжбюджетних правовідносин?
7. У чому полягає особливість участі казначейських органів у бюджетних правовідносинах?
8. Який статус мають розпорядники бюджетних коштів у системі учасників бюджетного процесу?
9. Хто є представником інтересів держави у сфері формування, виконання та контролю за бюджетом?
10. Як класифікуються учасники бюджетних правовідносин за функціональним критерієм?
11. Що таке бюджетні повноваження з погляду юридичної науки?
12. Яку структуру має інститут бюджетних повноважень?
13. Яка різниця між поняттями «бюджетна компетенція» і «бюджетні повноваження»?
14. Які елементи входять до складу бюджетних повноважень?
15. У чому полягає зв'язок між бюджетною компетенцією та функціями органів публічної влади?
16. Які види бюджетних повноважень виокремлюються за характером юридичного впливу (нормотворчі, виконавчі, контрольні тощо)?
17. Як забезпечується реалізація бюджетних повноважень органів державної влади?
18. Чим відрізняються бюджетні повноваження розпорядників коштів різних рівнів?
19. У чому проявляється гарантійна функція бюджетних повноважень у механізмі фінансово-правового регулювання?
20. Яке значення має правовий інститут бюджетних повноважень для функціонування бюджетної системи України?

Тестові завдання до теми 2

1. *Яка риса є обов'язковою для всіх бюджетних правовідносин:*

а) участь держави чи органів місцевого самоврядування;
б) добровільний характер відносин;
в) диспозитивний спосіб регулювання;
г) відсутність організаційного елементу?

2. *Який критерій лежить в основі поділу бюджетних правовідносин на регулятивні та охоронні:*

а) суб'єктний склад;
б) функціональне призначення норм;
в) об'єкт правового регулювання;
г) державний устрій?

3. *Які бюджетні правовідносини переважають у системі бюджетного права:*

а) охоронні
б) регулятивні
в) процесуальні
г) немайнові?

4. *У чому полягає відмінність абсолютних бюджетних правовідносин від відносних:*

а) у характері об'єкта;
б) у способі індивідуалізації суб'єктів;
в) у часовій тривалості;
г) у структурній складності?

5. *Прикладом абсолютних регулятивних бюджетних правовідносин є:*

а) затвердження Державного бюджету;
б) правовідносини щодо виконання бюджету за доходами;
в) контроль за цільовим використанням субвенцій;
г) притягнення до відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

6. *Які правовідносини виникають у разі застосування санкцій за порушення бюджетного законодавства:*

а) регулятивні;
б) матеріальні;
в) охоронні;
г) трансфертні?

7. *До якої групи належать правовідносини, що виникають у процесі затвердження закону про Державний бюджет України:*

а) регулятивні;
б) охоронні;
в) контрольні;
г) трансфертні?

8. *Що є основною відмінністю активних бюджетних правовідносин від пасивних:*

а) характер обов'язку зобов'язаного суб'єкта;
б) обсяг прав уповноваженого суб'єкта;
в) рівень бюджетної системи;
г) коло учасників?

9. *Контрольно-бюджетні правовідносини за своєю природою є:*

а) основними;
б) допоміжними;
в) трансфертними;
г) абсолютними.

10. *Які правовідносини виникають у разі подання Кабінетом Міністрів України проєкту Державного бюджету до Верховної Ради:*

а) складні;
б) прості;
в) охоронні;
г) трансфертні?

11. *За об'єктом бюджетні правовідносини поділяють на:*

а) регулятивні й охоронні;
б) матеріальні та процесуальні;
в) майнові та немайнові;
г) абсолютні та відносні.

12. *Об'єктами немайнових бюджетних правовідносин є:*

а) податкові надходження;
б) проєкт закону про Державний бюджет, звітність;
в) державний борг;
г) трансферти між бюджетами.

13. *Вертикальні бюджетні правовідносини характеризуються:*

а) рівноправністю суб'єктів;
б) відсутністю субординації;
в) зв'язком між державою та адміністративно-територіальними одиницями;
г) тимчасовим характером.

14. *Горизонтальні бюджетні правовідносини виникають між:*

а) державою та громадами;
б) підконтрольними і контролюючими органами;
в) рівноправними суб'єктами;
г) Верховною Радою і Кабінетом Міністрів України.

15. *Які правовідносини виникають під час перерозподілу коштів між державним і місцевими бюджетами:*

а) охоронні;
б) трансфертні;
в) прості;
г) пасивні?

16. *До допоміжних бюджетних правовідносин належать:*

а) нормотворчі;
б) контрольно-бюджетні;
в) правовідносини виконання бюджету;
г) трансфертні.

17. *Учасниками бюджетних правовідносин не можуть бути:*

а) органи державної влади;
б) органи місцевого самоврядування;
в) фізичні особи без бюджетної правосуб'єктності;
г) бюджетні установи.

18. *Яке поняття є ширшим за змістом:*

а) бюджетні повноваження;

б) бюджетна компетенція;
в) бюджетні права;
г) бюджетні обов'язки?

19. *Хто є основним суб'єктом бюджетних правовідносин:*
а) територіальна громада;
б) Верховна Рада України;
в) держава;
г) Кабінет Міністрів України?

20. *Яка риса відрізняє суб'єктивні бюджетні права від класичних цивільних прав:*
а) спрямованість на задоволення приватних інтересів;
б) факультативний характер реалізації;
в) обов'язковість реалізації для забезпечення публічного інтересу;
г) їх здійснення без контролю держави?

Розділ 3
ПОНЯТТЯ БЮДЖЕТУ, ЙОГО СКЛАДОВІ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ

3.1. Поняття бюджету та його значення для функціонування держави і територіальних громад

У межах сучасної державності бюджет виконує стратегічну роль як основний фінансовий механізм забезпечення діяльності органів публічної влади. Його формування, затвердження та виконання є визначальними чинниками реалізації державної та регіональної політики, надання суспільно важливих послуг, забезпечення безпеки, правопорядку, обороноздатності, розвитку освіти, медицини, соціального захисту населення.

Бюджет є не просто плановим документом, а юридичною конструкцією, що об'єднує публічні фінанси в єдину систему мобілізації та розподілу ресурсів. Він формалізує пріоритети державного та регіонального розвитку, визначає джерела надходжень і напрямки витрат, відображає стан економіки, характер соціальної політики та ефективність державного управління.

Державний бюджет посідає ключове місце в структурі фінансової системи держави. Його правове оформлення, порядок складання, затвердження, виконання та контроль – предмет вивчення бюджетного права, що є складовою частиною фінансового права України.

Необхідність у бюджеті зумовлена самою природою держави: вона виконує функції, що мають загальносуспільне значення, і потребує для цього централізованого фонду грошових коштів. Також бюджетна система виникає на основі товарно-грошових відносин, дії економічних законів (зокрема закону вартості) та об'єктивної потреби у фінансуванні публічних послуг.

Походження терміна бюджет має історичне коріння: за однією з версій – від французького слова *bouge* (шкіряний мішок), за іншою – від норманського *bougette*. У правовому сенсі термін бюджет почав активно використовуватись у XVII столітті в Англії в контексті парламентського контролю над фінансами монархії. У XIX столітті термін набуває сучасного значення – як затверджений план формування і використання

державних коштів.

Згідно з науковим підходом, бюджет має кілька форм прояву:

1) це зріз суспільної свідомості. Йдеться про погляди й переконання щодо сутності, змісту, форми, кількісно-якісних характеристик, історії й розвитку бюджету. Це система знань про бюджет, наука про бюджет. В цьому аспекті бюджет має розглядатися і як економічна, і як політична, і як правова й історична категорія;

2) це сфера правовідносин. Бюджет – це сукупність публічних правовідносин, які виникають у процесі мобілізації, розподілу та використання публічних коштів. Ці відносини регулюються Бюджетним кодексом України, законами про Державний бюджет, актами місцевого самоврядування тощо;

3) бюджет як процес. Бюджетний процес – це регламентована законом діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування щодо планування, затвердження, виконання та контролю за використанням бюджетних коштів. Ключові етапи – складання бюджету, його розгляд, ухвалення, виконання та складання звітності;

4) бюджет як правовий документ і фонд коштів. У юридичному аспекті бюджет є актом, що має силу закону (для Державного бюджету) або нормативного акта органу місцевого самоврядування (для місцевих бюджетів). Він містить відомості про джерела доходів і напрями витрат. Бюджет також є фондом фінансових ресурсів, з якого фінансуються функції держави.

Бюджет – це не просто фінансовий документ, а стратегічний інструмент управління, що відображає пріоритети держави чи територіальної громади на визначений період. По суті, бюджет є систематизованим планом надходжень і витрат, який забезпечує виконання ключових завдань і функцій органів державної влади та місцевого самоврядування. Його структура, принципи формування та використання визначені Бюджетним кодексом України, але значення бюджету значно ширше за формальні норми, адже він є основою фінансової стабільності, соціального захисту та економічного розвитку.

Відповідно до п. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України, бюджет – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади України, органами влади АРК, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Бюджет можна розглядати як економічну, матеріальну та правову категорії. *Як економічна категорія,* бюджет є сукупністю суспільних (економічних) відносин, зумовлених об’єктивними товарно-грошовими

відносинами та дією закону вартості, за допомогою яких відбувається розподіл національного доходу й утворення централізованих фондів коштів. Складання періодичного плану, достатньо повного, чіткого та правдивого, дає можливість досягти рівноваги доходів і видатків, зібрати заплановані доходи й ефективно профінансувати витрати, необхідні для виконання функцій держави й органів місцевого самоврядування, покладених на них Конституцією України, тобто бюджет є теоретичним відображенням об'єктивних виробничих відносин, які матеріалізуються у складниках суспільного продукту під час його відтворення. У бюджеті відбувається однобічний рух грошей як самостійної форми вартості, що опосередковує рух товарів.

У *матеріальному розумінні* бюджет є централізованим грошовим фондом, що формується в розпорядженні держави або органів місцевого самоврядування для забезпечення реалізації ними своїх функцій у межах визначених повноважень.

Як централізований фонд грошових коштів, бюджет характеризується такими ознаками:

- є публічним фондом що належить державі або територіальній громаді;
- формується та використовується на правовій основі, відповідно до вимог бюджетного законодавства;
- має цільове призначення – забезпечення фінансування завдань і функцій держави, органів влади та місцевого самоврядування;
- обов'язковий для наповнення всіма визначеними платниками (через податки, збори тощо);
- характеризується централізованим порядком акумуляції та розподілу коштів;
- забезпечує фінансування суспільно значущих потреб та надання публічних послуг;
- підлягає державному контролю з метою дотримання принципів законності, ефективності та цільового використання коштів.

Цей фонд не є фіксованим запасом коштів, що зберігається без руху. Бюджетні надходження оперативно спрямовуються на потреби, заздалегідь визначені органами представницької влади. Бюджет – це динамічна система, що функціонує в постійному русі, відображаючи потреби та пріоритети суспільства. Він не обмежується сукупністю цифр: за допомогою бюджетних коштів фінансуються проєкти соціального, освітнього, інфраструктурного та економічного розвитку. Через бюджет здійснюється інвестування в об'єкти тривалого користування, а також у людський капітал – зокрема через охорону здоров'я й освіту. Бюджет

є важливим інструментом економічної політики держави, який використовується для підтримки стабільності доходів населення.

У *правовому аспекті* бюджет – це нормативно-правовий акт, що затверджується у формі закону (для державного бюджету) або рішення органу місцевого самоврядування (для місцевих бюджетів). У ньому визначаються джерела доходів і напрями витрат протягом бюджетного періоду. Бюджет у цьому розумінні являє собою сукупність правових норм, що регламентують рух публічних коштів.

Бюджет є відображенням складної системи відносин, пов'язаних з рухом централізованих грошових ресурсів, що спрямовуються на задоволення суспільних потреб. Оскільки бюджет водночас є як передумовою, так і результатом розвитку суспільства, можна виокремити низку чинників, що визначають його формування та подальше використання. Серед основних таких чинників виділяють економічні, соціальні та політичні.

Економічні чинники тісно пов'язані з макроекономічними процесами, які відбуваються у сфері суспільного виробництва. До них належать показники валового внутрішнього продукту, обсяги національного доходу, динаміка економічного зростання або спаду виробництва, рівень інфляції, безробіття тощо. З погляду перспектив бюджетного планування важливо, щоб у ринкових умовах спостерігалася стійка тенденція до збільшення фонду нагромадження при розподілі національного доходу України. Це дозволить реалізувати більш цілеспрямовану інвестиційну політику, посилити матеріально-технічну базу виробництва та, як результат, збільшити доходну частину державного бюджету.

Соціальні чинники формування та використання бюджету безпосередньо залежать від особливостей відтворення трудових ресурсів і розвитку населення загалом. До цієї групи належать бюджетні витрати на освіту, охорону здоров'я, соціально-культурну сферу, соціальний захист громадян, а також обсяг суспільного фонду споживання. Вплив також мають рівень заробітної плати різних категорій працівників, структура споживчого кошика, масштаби державного та комерційного товарообігу, кількість дошкільних, шкільних, професійно-технічних і вищих навчальних закладів тощо.

Політичні чинники формування бюджету пов'язані з необхідністю забезпечення національної безпеки, підтриманням громадського порядку, ефективною організацією державного управління, а також з діяльністю законодавчих та виконавчих органів влади.

Через бюджет фінансується виконання основоположних функцій

держави, серед яких:

− оборона і безпека. Бюджетні кошти спрямовуються на утримання Збройних Сил, сектору безпеки, цивільного захисту, що забезпечує територіальну цілісність держави та захист громадян;

− правопорядок і правосуддя. Фінансується діяльність правоохоронних органів, прокуратури, судів, пенітенціарної системи, що є основою верховенства права;

− освіта. Забезпечується доступність і якість дошкільної, шкільної, професійної та вищої освіти. Бюджет формує кадровий потенціал держави;

− охорона здоров'я. Через бюджет реалізуються державні програми медичного обслуговування, вакцинації, санітарного захисту, реагування на епідемії;

− соціальний захист. Виплати пенсій, субсидій, допомоги малозабезпеченим, інвалідам, ветеранам війни – усе це здійснюється коштом бюджету.

Усі ці сфери критично важливі для функціонування держави, тому їх стабільне фінансування є головним пріоритетом бюджетної політики.

Фундаментальною складовою бюджетного процесу є бюджетний період, адже саме в межах цього періоду здійснюється планування, виконання та контроль за використанням бюджетних коштів. У різних країнах світу бюджетні періоди можуть відрізнятися за тривалістю, структурою та особливостями застосування.

Бюджетний період – це офіційно визначений проміжок часу, на який затверджується бюджет.

Бюджетний період в Україні, за загальним правилом, триває один календарний рік – з 1 січня до 31 грудня включно. Це положення поширюється на всі бюджети, що формують бюджетну систему держави. Навіть у разі, якщо Верховна Рада України не ухвалює закон про Державний бюджет до початку нового року, це не змінює встановлену тривалість бюджетного періоду.

Відповідно до Конституції України бюджетний період для Державного бюджету України за особливих обставин може бути іншим.

Особливими обставинами, за яких Державний бюджет України може бути затверджено на інший бюджетний період, є:

− запроваджено воєнний стан;

− оголошено надзвичайний стан.

У таких випадках Державний бюджет може ухвалюватися на період, відмінний від календарного року. Водночас місцеві бюджети також повинні відповідати цьому зміненому бюджетному періоду,

забезпечуючи єдність бюджетного планування в умовах надзвичайної ситуації. Фактичних випадків затвердження бюджету на термін, відмінний від одного року, в законодавчій практиці України не було.

Найпоширенішою моделлю у світі є річний бюджетний період. Бюджетний рік може збігатися з календарним роком або розпочинатися у визначений законодавством місяць. Наприклад, у Сполучених Штатах Америки бюджетний рік триває з 1 жовтня поточного року до 30 вересня наступного року, така структура дозволяє узгодити бюджетний процес із графіками податкових надходжень та законодавчої роботи Конгресу. У Великій Британії бюджетний рік розпочинається 6 квітня і триває до 5 квітня наступного року, це історична традиція, що зберіглася ще з середньовічних часів. В Німеччині, Франції, Швейцарії бюджетний рік збігається з календарним і триває з 1 січня до 31 грудня.

Деякі країни, окрім річного бюджету, впроваджують середньострокове або багаторічне бюджетне планування. Це дозволяє урядам прогнозувати видатки та доходи на декілька років вперед, забезпечуючи фінансову стабільність. Франція, наприклад, застосовує трирічне бюджетне планування, яке уточнюється щороку через ухвалення річного фінансового закону. У Швеції бюджет подається з оглядом на три роки вперед, що допомагає уникати короткострокових рішень і посилює фіскальну дисципліну. В Австралії бюджетний процес включає довгострокові прогнози на 4-5 років для забезпечення макроекономічної стабільності.

В Україні також застосовуються середньострокові бюджетні декларації (на 3 роки), але вони не змінюють офіційний бюджетний період. Вони лише доповнюють річне планування прогнозними показниками.

3.2. Функції бюджету

Бюджет держави виконує важливі функції, які забезпечують його роль у фінансовій системі, регулюванні економічних процесів та соціальному розвитку країни. Функції бюджету визначають його основне призначення та сфери впливу, а також відображають сутність бюджетних відносин на всіх рівнях бюджетної системи.

Функції бюджету виражаються у специфічних фінансових операціях, які здійснюються під час формування, розподілу та використання бюджетних коштів. Вони реалізуються через бюджетний процес та мають безпосередній вплив на фінансову, економічну та соціальну стабільність у державі.

Загальноприйнято виділяти такі види функцій бюджету як розподільча, контрольна та фіскальна, соціальна.

Розподільча функція полягає у формуванні та подальшому розподілі бюджетних ресурсів між різними секторами економіки, галузями, регіонами та сферами державної діяльності. Бюджет забезпечує перерозподіл національного доходу з метою фінансування загальнодержавних потреб, підтримки соціально вразливих груп населення та стимулювання економічного розвитку.

Ця функція дозволяє організовано спрямовувати фінансові ресурси на такі важливі напрями, як оборона, освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, інфраструктура та інші сфери суспільного значення.

Важливою характеристикою розподільчої функції бюджету є частка валового внутрішнього продукту (ВВП), яка перерозподіляється через бюджет. У різних країнах цей показник змінюється залежно від економічної політики, соціальних пріоритетів та історичних традицій.

Світовий досвід виокремлює чотири основні моделі бюджетної централізації:

Американська модель: передбачає низький рівень бюджетної централізації – приблизно 25-30 % ВВП. Держава бере на себе мінімальні зобов'язання, фінансуючи лише базові соціальні програми для найбільш вразливих верств населення. Акцент робиться на стимулюванні особистої економічної відповідальності.

Західноєвропейська модель**:** тут бюджет акумулює близько 35-45 % ВВП. Відчутно посилена соціальна функція бюджету, але витрати на соціальні потреби діляться між державою та приватним сектором. Ця модель можлива лише в умовах розвиненої ринкової економіки.

Скандинавська модель: характеризується найвищим рівнем централізації – 50-60 % ВВП. Значна частина бюджету спрямовується на соціальні послуги, забезпечення зайнятості, підтримку добробуту громадян. Така модель ефективна лише за високого рівня громадянської відповідальності, довіри до держави та високої податкової культури.

Японська модель: за рівнем централізації (30-35 % ВВП) вона близька до американської, але вирізняється сильною соціальною орієнтацією, заснованою на національних традиціях колективізму, довічного працевлаштування та солідарності. Соціальні питання в Японії є національним пріоритетом.

У більшості розвинених країн через бюджет перерозподіляється від 30 % до 50 % ВВП. В Україні через бюджет перерозподіляється приблизно 30-33 % ВВП, проте з початком повномасштабної війна цей

показник підвищився за рахунок грантів та кредитів.

Вибір моделі бюджетних відносин у кожній країні залежить від її історії, економічного потенціалу, соціальних завдань, менталітету населення та етапу розвитку. Для України надзвичайно важливо знайти власну, збалансовану модель перерозподілу бюджетних ресурсів, яка б відповідала її економічним можливостям і суспільним очікуванням.

Контрольна функція є одним із ключових елементів бюджетного механізму, який забезпечує постійний нагляд за правильністю формування, розподілу та використання бюджетних ресурсів. Ця функція дозволяє контролювати дотримання бюджетної дисципліни, ефективність використання бюджетних коштів, правильність їх розподілу та цільове спрямування.

Контрольна функція бюджету передбачає перевірку всіх етапів бюджетного процесу – від складання і затвердження бюджету до його виконання і звітування. Бюджет є не лише фінансовим планом, але й юридичним документом, який визначає обсяг повноважень розпорядників бюджетних коштів, а також межі їх фінансової відповідальності.

Завдяки контрольній функції держава отримує можливість:

– перевіряти своєчасність і повноту надходження доходів до бюджету;

– оцінювати ефективність та цільове використання бюджетних асигнувань;

– запобігати нецільовому витрачанню бюджетних коштів;

– своєчасно реагувати на виявлені порушення та неефективність фінансових рішень.

Реалізація контрольної функції здійснюється через внутрішній та зовнішній державний фінансовий контроль, парламентський та громадський контроль.

Контрольна функція бюджету виконує кілька важливих завдань:

− сприяє підвищенню ефективності управління бюджетними коштами;

− забезпечує прозорість бюджетного процесу;

− створює фінансову дисципліну серед учасників бюджетного процесу;

− підвищує довіру громадськості до органів державної влади.

Завдяки реалізації контрольної функції можна оперативно виявляти порушення бюджетного законодавства, запобігати фінансовим зловживанням та забезпечувати стабільність і законність у сфері державних фінансів.

Отже, контрольна функція є необхідною умовою ефективного

функціонування бюджетної системи, адже вона не лише гарантує дотримання встановлених правил, а й формує підґрунтя для відповідального і прозорого використання бюджетних ресурсів.

Регулююча функція бюджету реалізується через вплив держави на соціально-економічні процеси за допомогою бюджетних механізмів. Через зміну обсягів бюджетних надходжень і видатків, держава може стимулювати розвиток пріоритетних галузей, підтримувати зайнятість, впливати на рівень доходів населення, коригувати економічні дисбаланси та забезпечувати макроекономічну стабільність.

Регулююча функція бюджету проявляється через активну участь держави в економічному житті за допомогою фінансових важелів. Бюджет впливає на обсяг споживання, інвестицій, заощаджень, зайнятості, інфляційних процесів та ділової активності. Завдяки цьому держава може стримувати або стимулювати економічну динаміку залежно від етапу економічного циклу.

Основними каналами реалізації цієї функції є:

− фіскальна політика, що передбачає регулювання податкового навантаження, бюджетного дефіциту або профіциту;

− перерозподіл бюджетних ресурсів на користь стратегічних секторів економіки або соціально вразливих верств населення;

− цільове бюджетне фінансування пріоритетних програм, таких як інфраструктурні проєкти, інноваційна діяльність, розвиток регіонів.

Держава здійснює бюджетне регулювання через:

– зміну обсягів доходів і видатків бюджету;

– формування системи податкових пільг та бюджетних субсидій;

– регулювання міжбюджетних трансфертів;

– використання бюджетного кредитування та державних інвестицій.

Ці інструменти дозволяють державі впливати на виробництво, споживання, рівень соціального забезпечення, зайнятість, обсяги державного боргу та економічне зростання.

Регулююча функція бюджету виконує важливі завдання:

– забезпечує економічне зростання та підтримує інноваційний розвиток;

– пом’якшує соціальні та регіональні диспропорції;

– дозволяє оперативно реагувати на внутрішні та зовнішні економічні виклики;

– створює умови для формування сприятливого бізнес-середовища.

Завдяки ефективному бюджетному регулюванню держава може підтримувати стійкість національної економіки, стабілізувати фінансову систему та створювати передумови для соціального прогресу.

Отже, регулююча функція бюджету є потужним інструментом державного впливу, що дозволяє не лише забезпечувати збалансованість фінансової системи, а й активно формувати соціально-економічний розвиток країни.

Соціальна функція бюджету полягає у забезпеченні фінансування програм соціального захисту, підтримці малозабезпечених верств населення, реалізації заходів з охорони здоров'я, освіти, житлово-комунального господарства та інших соціально важливих сфер.

Соціальна функція бюджету полягає у формуванні та фінансуванні державної соціальної політики, спрямованої на забезпечення гідних умов життя, подолання бідності, надання рівного доступу до освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, культури та інших суспільно важливих благ.

Через бюджет держава гарантує підтримку вразливих верств населення, таких як пенсіонери, особи з інвалідністю, безробітні, діти, малозабезпечені громадяни. Соціальні витрати бюджету мають забезпечити мінімально необхідний рівень доходів для кожного члена суспільства.

Соціальна функція бюджету має вирішальне значення для забезпечення:

1) соціальної стабільності та згуртованості суспільства;
2) зниження рівня бідності та соціальної нерівності;
3) створення рівних можливостей для розвитку кожної особи;
4) формування довіри громадян до державних інститутів.

Бюджет через соціальні програми та трансферти виконує роль фінансового гаранта основних прав громадян, забезпечених Конституцією України, зокрема права на освіту, медичну допомогу та соціальний захист.

Таким чином, соціальна функція бюджету є важливою складовою стійкого розвитку суспільства, оскільки вона забезпечує не лише перерозподіл фінансових ресурсів, але й формує соціально орієнтовану державну політику. Саме через бюджет держава гарантує своїм громадянам гідний рівень життя та доступ до основних суспільних благ.

Усі бюджетні функції тісно взаємопов'язані та реалізуються одночасно у межах бюджетного процесу. Наприклад, розподільча функція безпосередньо пов'язана з контрольною, оскільки розподіл коштів має супроводжуватися належним контролем за їх використанням. Регулююча функція не може бути ефективною без постійного аналізу результатів бюджетного впливу на економіку, а соціальна функція є результатом ефективного перерозподілу ресурсів та регулювання

фінансових потоків.

Таким чином, функції бюджету забезпечують комплексне виконання його ролі як фінансового інструменту держави, що об'єднує економічні, соціальні та управлінські завдання в єдину систему державного фінансового управління.

3.3. Структура бюджету

Відповідно до положень Бюджетного кодексу України, структура бюджету передбачає поділ на загальний та спеціальний фонди, кожен з яких складається з дохідної та видаткової частини. Загальний фонд акумулює основні доходи та фінансує загальні видатки держави, при цьому джерела надходжень, як правило, не мають прямого зв'язку з конкретними напрямами витрат, тобто надходження не закріплені за певними видатковими статтями. Натомість спеціальний фонд бюджету формується з надходжень, які мають чітко визначене цільове призначення, і використовується виключно для фінансування конкретних заходів, на які ці кошти були отримані.

Згідно зі статтею 13 Бюджетного кодексу України до складу загального фонду бюджету входять:

- усі доходи бюджету, крім тих, які передбачені для зарахування до спеціального фонду;
- усі видатки, що фінансуються з надходжень загального фонду;
- операції, пов'язані з фінансуванням загального фонду.

До складу спеціального фонду бюджету належать:

- бюджетні доходи, що мають цільове призначення, включаючи власні надходження бюджетних установ;
- видатки, які здійснюються за рахунок визначених надходжень спеціального фонду, зокрема за рахунок власних надходжень бюджетних установ;
- операції бюджетного кредитування, що включають як надання, так і повернення кредитів, із зазначенням їх цільового призначення та джерел фінансування;
- фінансування спеціального фонду бюджету.

Власні надходження бюджетних установ, які є частиною спеціального фонду, формуються понад надходження загального фонду та використовуються на цільові потреби відповідно до чинного законодавства.

Розподіл бюджетних ресурсів на загальний і спеціальний фонди

регламентується виключно законом України про Державний бюджет на відповідний рік. Для місцевих бюджетів створення спеціального фонду також можливе лише на підставі норм, визначених у законі про Державний бюджет України, що слугує єдиною законною підставою для ухвалення відповідного рішення місцевою радою.

Передача коштів між загальним та спеціальним фондами допускається лише в межах затверджених бюджетних призначень, і таке рішення має бути закріплене через внесення змін до закону про Державний бюджет України або відповідного рішення місцевої ради. Видатки із спеціального фонду можуть здійснюватися виключно в межах фактично отриманих до цього фонду надходжень, призначених для конкретних цілей.

Водночас створення позабюджетних фондів органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, а також іншими бюджетними установами законодавством заборонено.

Законодавством України передбачено обов'язкове створення ***резервного фонду*** у складі Державного бюджету. Відповідно до статті 24 Бюджетного кодексу України, резервний фонд бюджету формується з метою фінансування непередбачених видатків, які не мають постійного характеру та не могли бути враховані під час підготовки проєкту бюджету. Максимальний обсяг резервного фонду обмежується 1 % від загального обсягу видатків загального фонду відповідного бюджету.

Створення резервного фонду у Державному бюджеті є обов'язковим, тоді як для місцевих бюджетів відповідне рішення ухвалюється на розсуд місцевих рад. Розпорядження коштами резервного фонду здійснюють Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи місцевого самоврядування. Всі ці органи зобов'язані надавати щомісячну звітність про використання коштів резервного фонду відповідно до своєї підзвітності: перед Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим чи відповідною місцевою радою.

Порядок використання коштів резервного фонду визначено Постановою Кабінету Міністрів України від 29 березня 2002 року № 415, яка регламентує процедуру подання звернень про виділення коштів, етапи ухвалення рішень щодо їх виділення, безпосереднє надання коштів, а також порядок ведення обліку та звітності за використанням коштів резервного фонду.

Резервний фонд бюджету може використовуватися для фінансування заходів з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного,

природного чи соціального характеру, а також для заходів, спрямованих на запобігання таким подіям на підставі моніторингу, досліджень і прогнозів. Крім того, кошти фонду можуть бути спрямовані на підготовку та проведення позачергових виборів народних депутатів України або на інші непередбачені заходи, якщо підстави для їх фінансування виникли вже після затвердження бюджету і були визначені уповноваженими державними чи місцевими органами.

Водночас законодавство чітко обмежує напрямки, на які не дозволяється використовувати кошти резервного фонду. Зокрема, їх не можна спрямовувати на обслуговування або погашення державного боргу, додаткове фінансування бюджетних програм, капітальні ремонти або реконструкції (за винятком надзвичайних ситуацій), придбання житла (крім випадків відселення у зв'язку з надзвичайними ситуаціями), а також на надання гуманітарної допомоги без відповідного рішення Верховної Ради України, Президента України або інших уповноважених органів.

Виділення коштів з резервного фонду може здійснюватися як на безповоротній основі, так і на умовах подальшого повернення. У рішенні про виділення коштів обов'язково зазначається, на яких умовах вони надаються.

3.4. Бюджетна класифікація: поняття, структура та значення

Бюджетна класифікація є невід'ємним елементом бюджетної системи України та відіграє ключову роль в організації та управлінні бюджетним процесом. Вона забезпечує упорядкування доходів, видатків, кредитування, фінансування бюджету та державного боргу за певними ознаками та категоріями. **Бюджетна класифікація** – це єдине систематизоване згрупування доходів, видатків, кредитування, фінансування бюджету, боргу відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів. Класифікація ґрунтується на розподілі бюджетних показників *за однорідними ознаками з чітким структурним поділом, що передбачає присвоєння кожній складовій окремої назви та відповідного коду.* Такий підхід дозволяє комплексно уявити структуру бюджету, визначити джерела його формування, коло платників, а також встановити призначення бюджетних коштів.

Згідно з положеннями Бюджетного кодексу України, бюджетна класифікація є ключовим інструментом у процесі формування та виконання як державного, так і місцевих бюджетів. Вона застосовується

для складання бюджетної звітності, здійснення фінансового контролю за діяльністю органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших розпорядників бюджетних коштів. Бюджетна класифікація забезпечує можливість аналізу доходів і видатків за економічними, організаційними, функціональними та іншими характеристиками, а також дозволяє досягти співставності бюджетних даних на національному та міжнародному рівнях.

Використання бюджетної класифікації є обов'язковим для всіх учасників бюджетного процесу в межах їх бюджетних повноважень. Затвердження бюджетної класифікації, а також внесення змін до неї здійснюється Міністерством фінансів України, яке відповідно інформує про це Верховну Раду України.

Організаційне та правове призначення бюджетної класифікації полягає в тому, що вона:

1) створює умови для порівняння показників державного бюджету та місцевих бюджетів;

2) полегшує розгляд бюджетів та їхній економічний аналіз;

3) спрощує контроль за виконанням бюджетів, своєчасністю та повнотою акумуляції коштів, використанням їх за цільовим призначенням;

4) забезпечує можливість синтетичного й аналітичного обліку доходів і видатків у бюджетних установах та організаціях;

5) дозволяє порівнювати асигнування з видатками, що допомагає дотримуватися фінансової дисципліни, економне витрачати кошти, здійснювати контроль за виконанням програм соціально-економічного розвитку держави;

6) віддзеркалює правову основу організації складання бюджетів;

7) здійснює юридичне закріплення бюджетного устрою та компетенції органів влади всіх рівнів.

Бюджетна класифікація забезпечує чіткість бюджетного планування і прогнозування, а також надає можливість об'єднувати як окремі індивідуальні кошториси, так і складати зведені кошториси видатків по відповідних ланках бюджетної системи. Без бюджетної класифікації практично неможливо складати проєкти бюджетів, зіставляти видатки за однотипними установами, які фінансуються із бюджету, визначати рівні видатків по них чи аналізувати бюджети за кілька років. Бюджетна класифікація надає системності даним окремих кошторисів, бюджетів і зведених бюджетів.

Відповідно до ст. 9 БК України та наказу Міністерства фінансів України «Про бюджетну класифікацію» від 14.01.2011 р. № 11, бюджетна

класифікація має такі складові:

1) класифікація доходів бюджету;
2) класифікація видатків та кредитування бюджету;
3) класифікація фінансування бюджету;
4) класифікація боргу.

Кожна з цих складових виконує окрему функцію в системі бюджетного обліку та звітності. Вони забезпечують комплексний підхід до аналізу та контролю бюджетних операцій на всіх рівнях бюджетної системи:

− класифікація доходів бюджету дозволяє систематизувати всі джерела бюджетних надходжень, у тому числі податки, неподаткові платежі, доходи від операцій з капіталом, трансферти та інші надходження, визначені законодавством;

− класифікація видатків та кредитування бюджету забезпечує групування бюджетних видатків за функціональним, економічним та програмним принципами. Вона також охоплює бюджетне кредитування, яке передбачає надання коштів під зобов'язання їх повернення;

− класифікація фінансування бюджету відображає джерела покриття бюджетного дефіциту або напрями використання бюджетного профіциту. Вона включає як внутрішні, так і зовнішні фінансові ресурси;

− класифікація боргу забезпечує облік державних і місцевих запозичень, а також визначає структуру зобов'язань бюджету за типами боргових операцій.

3.5. Зведений бюджет: сутність, склад та роль у бюджетній системі

Зведений бюджет є ключовою категорією бюджетної системи, що узагальнює показники державного бюджету та всіх місцевих бюджетів. Він не затверджується окремим законодавчим актом, але слугує основою для комплексного аналізу фінансової діяльності держави.

Зведений бюджет дозволяє оцінити загальні обсяги бюджетних надходжень та видатків на всіх рівнях управління, а також визначити масштаби перерозподілу валового внутрішнього продукту (ВВП) через бюджетну систему.

Відповідно до ст. 6 Бюджетного кодексу України, зведений бюджет є сукупністю показників бюджетів, що використовуються для аналізу та прогнозування економічного і соціального розвитку держави.

До зведеного бюджету України належать: показники Державного

бюджету України, зведеного бюджету АРК та зведених бюджетів областей і міст Києва та Севастополя.

Бюджети нижчого рівня також є зведеними. Зокрема, до них належать: зведені бюджети АРК, областей, районів, міст із районним поділом. *Зведений бюджет АРК* включає показники бюджету АРК, районних бюджетів та бюджетів місцевого самоврядування на території Автономної Республіки Крим. *Зведеній бюджет області* об'єднує показники обласного бюджету, районних бюджетів та бюджетів місцевого самоврядування на території цієї області. *Зведений бюджет міської територіальної громади*, у складі якої утворені райони у місті, включає показники міського бюджету та бюджетів районів у місті (у разі утворення районних у місті рад).

Структура зведеного бюджету поділяється за основними елементами:

- доходи (податкові, неподаткові, трансферти);
- видатки (соціальні, оборонні, економічні, освітні тощо);
- фінансування (покриття дефіциту чи використання профіциту).

Зведений бюджет об'єднує показники усіх бюджетів країни без подвійного врахування трансфертів між бюджетами різного рівня.

Зведений бюджет виконує кілька важливих функцій:

- аналітична функція: забезпечує повну картину про фінансові можливості держави, дозволяє аналізувати загальні бюджетні ресурси та напрями їх використання;
- контрольна функція: сприяє здійсненню ефективного фінансового контролю за виконанням бюджетів усіх рівнів;
- прогнозна функція: служить базою для оцінки тенденцій розвитку бюджетної системи, податкових надходжень і видаткових пріоритетів.

Зведений бюджет дозволяє визначити загальний обсяг ВВП, що перерозподіляється через бюджет, а також порівнювати рівень централізації бюджетних ресурсів із міжнародними показниками.

Зведений бюджет не має статусу самостійного фінансового плану і не потребує затвердження Верховною Радою України. Його формування є технічною і аналітичною процедурою, яка здійснюється Міністерством фінансів України з метою узагальнення бюджетних показників.

Зведений бюджет використовується при підготовці звітності, формуванні прогнозів, здійсненні міжбюджетних розрахунків та розробці макрофінансової політики.

Важливо наголосити, що зведений бюджет не створює нових бюджетних зобов'язань, а є аналітичним інструментом, який надає єдину інформаційну базу для ухвалення фінансових рішень на державному

рівні.

У системі бюджетного права зведений бюджет виконує функцію узагальнення та координації бюджетних процесів. Він є основою для:

- аналізу фінансової самодостатності держави;
- формування фіскальної стратегії;
- забезпечення прозорості бюджетної системи.

Зведений бюджет дозволяє комплексно оцінити обсяг ресурсів, які держава мобілізує для виконання своїх функцій, а також виявляти потенційні фінансові ризики.

Статистичний характер показників зведених бюджетів дозволяє використовувати їх для:

- проведення розрахунків з формування грошових ресурсів для забезпечення виконання функцій і завдань органами державної влади та місцевого самоврядування;
- визначення обсягу видатків, що підлягають фінансуванню з державного й місцевих бюджетів, аналізу та оцінки ефективності бюджетних витрат;
- визначення грошових потоків для встановлення обґрунтованості надання трансфертів.

Отже, зведений бюджет є важливим елементом бюджетного регулювання, який забезпечує єдність бюджетної системи, прозорість державних фінансів і високий рівень фінансової дисципліни.

3.6. Бюджетна збалансованість: дефіцит, профіцит і оборотний залишок бюджетних коштів

Бюджет, як фінансовий план формування та використання ресурсів для реалізації завдань держави та органів місцевого самоврядування, має відповідати принципу збалансованості. Це означає, що бюджетні витрати повинні бути узгоджені з обсягом надходжень, які передбачається отримати у відповідному бюджетному періоді. Під час складання бюджету важливо досягти співвідношення між доходами та видатками, що визначає фінансовий стан бюджету. Бюджет може бути збалансованим, коли доходи дорівнюють видаткам, профіцитним – якщо доходи перевищують видатки, або дефіцитним – коли видатки перевищують наявні бюджетні надходження.

Найбільш природним та бажаним для фінансової системи є стан бюджетної рівноваги, за якого всі заплановані видатки забезпечуються відповідними доходами. Досягнення збалансованого, бездефіцитного

бюджету вважається оптимальною метою бюджетного планування та є важливим показником фінансової стійкості держави.

Згідно п. 21 ст. 2 Бюджетного кодексу України ***дефіцит бюджету*** це перевищення видатків бюджету над його доходами (з урахуванням різниці між наданням кредитів з бюджету та поверненням кредитів до бюджету). Наявність дефіциту вказує на те, що у бюджеті заплановані витрати, які не забезпечені постійними доходами на момент його формування. Хоча дефіцит традиційно сприймається як небажане явище, його наявність не означає, що бюджет є незбалансованим у юридичному чи економічному розумінні. Законодавство України дозволяє ухвалювати як державний, так і місцеві бюджети з дефіцитом, за умови, що передбачені чіткі та обґрунтовані джерела покриття цього дефіциту. Такий підхід забезпечує бюджетну стійкість навіть за умов перевищення витрат над доходами.

У фінансовій практиці розрізняють кілька видів бюджетного дефіциту:

Номінальний дефіцит – різниця між фактичними доходами і видатками бюджету.

Первинний дефіцит – бюджетний дефіцит, розрахований без урахування витрат на обслуговування державного боргу.

Структурний дефіцит – дефіцит, який зберігається навіть при повній зайнятості економіки та стабільній податковій системі.

Циклічний дефіцит – тимчасовий дефіцит, що виникає в результаті економічного спаду, коли зменшуються надходження до бюджету.

Основними чинниками, що призводять до виникнення дефіциту бюджету, є:

– падіння податкових надходжень внаслідок економічної кризи;

– надмірне зростання державних видатків, особливо на соціальні потреби та оборону;

– неефективне управління бюджетними коштами;

– необхідність фінансування надзвичайних ситуацій (війна, стихійні лиха, епідемії);

– значний рівень обслуговування державного боргу.

Граничний обсяг дефіциту державного бюджету, визначений законом про Державний бюджет України, не може перевищувати визначений Бюджетною декларацією показник дефіциту державного бюджету на відповідний бюджетний період.

Згідно зі ст. 15 Бюджетного кодексу України джерелами фінансування дефіциту бюджетів є:

1) кошти від державних (місцевих) внутрішніх та зовнішніх

запозичень;

2) кошти від приватизації державного майна (включаючи інші надходження, безпосередньо пов'язані з процесом приватизації) – щодо державного бюджету;

3) повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів;

4) вільний залишок бюджетних коштів, включаючи залишок коштів державного бюджету, сформований за рахунок понадпланових державних запозичень, здійснених у попередньому бюджетному періоді;

5) тимчасово вільні кошти єдиного казначейського рахунка.

Джерелом фінансування бюджету не можуть бути емісійні кошти Національного банку України.

Отже, дефіцит є балансуючою статтею бюджету, що засвідчує необхідність залучення додаткових джерел фінансування окремих державних видаткових програм понад наявні постійні надходження.

Бюджетний кодекс України встановлює випадки, коли та які бюджети можуть прийматися з бюджетним дефіцитом (ст. 72). Так. за загальним фондом місцевий бюджет може затверджуватися з дефіцитом у разі використання вільного залишку бюджетних коштів (шляхом внесення змін до рішення про місцевий бюджет за результатами річного звіту про виконання місцевого бюджету за попередній бюджетний період), надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів.

Місцевий бюджет може затверджуватися з дефіцитом за спеціальним фондом у разі залучення до бюджету розвитку коштів від місцевих запозичень, коштів із загального фонду такого місцевого бюджету, надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів, а також у разі використання залишків коштів спеціального фонду місцевого бюджету, крім власних надходжень бюджетних установ (шляхом внесення змін до рішення про місцевий бюджет за результатами річного звіту про виконання місцевого бюджету за попередній бюджетний період).

Правильне вибір джерел фінансування дефіциту впливає на стійкість державних фінансів та стабільність грошово-кредитної системи.

Профіцит бюджету має місце тоді, коли доходи бюджету перевищують обсяг видатків. Така ситуація свідчить про наявність вільних фінансових ресурсів у держави.

Профіцит бюджету є позитивним явищем для державних фінансів, оскільки створює можливості зменшувати державний борг, збільшувати державні резерви, посилювати фінансову стабільність держави. Однак надмірний профіцит може свідчити про недофінансування важливих

соціально-економічних програм, що потребує збалансованої бюджетної політики.

Формування профіциту також передбачає визначення порядку використання надлишкових коштів, зокрема спрямування їх на погашення державного боргу чи збільшення фінансових резервів.

Контроль за дотриманням граничних показників дефіциту та ефективним використанням профіциту здійснюють Міністерство фінансів України, Верховна Рада України, Рахункова палата та інші уповноважені органи.

Отже, дефіцит і профіцит бюджету є важливими категоріями бюджетного права, що відображають фінансовий стан держави, її економічні пріоритети та рівень бюджетної дисципліни. Збалансована бюджетна політика сприяє зміцненню економіки, розвитку соціальної сфери та підтриманню фінансової стабільності країни.

Важливим інструментом забезпечення безперебійного виконання бюджету і стабільності державних фінансів у поточному бюджетному періоді є оборотний залишок бюджетних коштів. Це частина фінансових ресурсів, яка залишається на рахунках бюджету на початок бюджетного періоду та може бути використана для покриття тимчасових касових розривів, що виникають у процесі виконання бюджету. Такий залишок не має цільового призначення, а виконує функцію фінансового резерву для забезпечення стабільності бюджетних розрахунків.

Оборотний залишок є важливою складовою бюджетного планування та казначейського обслуговування бюджету, оскільки дозволяє оперативно вирівнювати касові надходження і видатки у межах одного бюджетного періоду.

Основне завдання оборотного залишку бюджетних коштів – забезпечити безперервність виконання видаткової частини бюджету навіть за умов затримки або нерівномірності надходження доходів.

Функції оборотного залишку:

- покриття тимчасових касових розривів;
- запобігання затримці фінансування бюджетних зобов’язань;
- підтримка платоспроможності бюджету впродовж року.

Оборотний залишок виконує роль своєрідної фінансової подушки, яка дозволяє бюджетній системі бути гнучкою та реагувати на зміну фінансових обставин.

Оборотний залишок бюджетних коштів встановлюється у розмірі не більше двох відсотків планових видатків загального фонду бюджету і затверджується у законі про Державний бюджет України (рішенні про місцевий бюджет).

Відповідно до Бюджетного кодексу України, перевищення залишку коштів загального фонду бюджету над оборотним залишком бюджетних коштів на кінець бюджетного періоду становить вільний залишок бюджетних коштів, який використовується на здійснення витрат бюджету згідно із законом про Державний бюджет України та/або змінами до нього (змінами до рішення про місцевий бюджет).

Оборотний залишок використовується виключно для покриття тимчасових касових розривів у межах затверджених бюджетних призначень. Він не може бути спрямований на збільшення обсягів затверджених видатків або фінансування нових бюджетних програм.

Після надходження планових доходів кошти, використані з оборотного залишку, підлягають обов'язковому відновленню.

Використання оборотного залишку є тимчасовим заходом і регламентується розпорядженнями органів казначейства відповідно до бюджетного розпису.

Оборотний залишок бюджетних коштів виконує важливу стабілізуючу функцію у бюджетному процесі, оскільки забезпечує фінансову гнучкість під час виконання бюджету, дозволяє уникнути затримок фінансування соціально важливих видатків, сприяє підтримці платіжної дисципліни в бюджетній системі та є елементом безризикового короткострокового фінансового резерву.

Наявність достатнього оборотного залишку є показником бюджетної стійкості, ефективного фінансового планування та професійного управління бюджетними коштами.

Сучасні виклики та стратегічні завдання бюджетної політики:

– стратегічне бюджетне планування: впровадження комплексного підходу до формування бюджетних програм із чіткими цілями, кінцевими результатами та критеріями оцінки їхньої ефективності;

– прозорість і підзвітність: регулярне оприлюднення результатів стратегічного планування й результати програмного виконання бюджету для громадського обговорення та своєчасного коригування;

– оптимальне вирівнювання: пошук балансу між справедливим розподілом ресурсів (вирівнюванням бюджетної забезпеченості територій) і стимулюванням місцевого економічного розвитку та податкового потенціалу;

– ефективність видатків: оцінка якісних і кількісних результатів бюджетних витрат, удосконалення механізмів контролю і відповідальності головних розпорядників коштів;

– сталий розвиток: довгострокове управління бюджетним процесом на засадах фінансової збалансованості й сприяння економічному

зростанню та підвищенню якості життя населення.

Такий підхід до формування бюджетної стратегії забезпечує наукову обґрунтованість ухвалених рішень, дозволяє врахувати довгострокові наслідки та підвищити рівень довіри суспільства до бюджетного процесу.

Висновки до теми 3

Бюджет у сучасній правовій та економічній системі України є не лише фінансовим планом, а й стратегічним інструментом управління розвитком держави та територіальних громад. Він виконує ключову роль у забезпеченні діяльності органів публічної влади, фінансуванні суспільно важливих сфер та гарантуванні стабільності суспільних відносин. Бюджет поєднує в собі економічний, правовий і політичний аспекти: як економічна категорія він відображає процес перерозподілу національного доходу, як правова – виступає нормативно-правовим актом і фондом централізованих коштів, а як політична – віддзеркалює пріоритети державної політики та соціально-економічні цінності суспільства.

Бюджет виконує низку важливих функцій: розподільчу, контрольну, регулюючу та соціальну. Завдяки розподільчій функції здійснюється фінансування базових сфер державної діяльності – оборони, освіти, охорони здоров’я, соціального захисту, інфраструктури, що забезпечує справедливий перерозподіл ресурсів між секторами економіки та регіонами. Контрольна функція гарантує законність і цільове використання коштів, підвищує прозорість і дисципліну в бюджетному процесі, формує довіру суспільства до державних інститутів. Регулююча функція дає змогу впливати на економічні процеси через податково-бюджетні механізми, стимулювати розвиток пріоритетних галузей, зменшувати диспропорції та підтримувати макроекономічну стабільність. Соціальна функція забезпечує фінансування програм підтримки населення, сприяє зменшенню нерівності та гарантує реалізацію конституційних прав громадян.

Важливим елементом є структура бюджету, яка поділяє його на загальний і спеціальний фонди, що дозволяє ефективно розподіляти ресурси між загальними й цільовими потребами. Невід’ємною складовою управління є бюджетна класифікація, яка систематизує доходи, видатки, кредитування та борг, забезпечує єдність обліку, порівнянність показників і прозорість використання коштів на всіх рівнях бюджетної

системи. Особливу роль відіграє зведений бюджет, що поєднує показники державного та місцевих бюджетів і виконує аналітичну, контрольну та прогнозну функції, забезпечуючи цілісність фінансової системи та можливість комплексної оцінки її потенціалу.

Суттєвим чинником ефективності є дотримання принципу бюджетної збалансованості. Наявність дефіциту чи профіциту бюджету відображає не лише стан фінансової системи, але й стратегічні пріоритети держави. Дефіцит вимагає відповідального залучення джерел фінансування, профіцит – раціонального використання надлишкових коштів, а оборотний залишок виступає інструментом забезпечення поточної стабільності. Такий підхід дозволяє державі реагувати на кризові явища, підтримувати соціально-економічну стабільність і водночас планувати розвиток у довгостроковій перспективі.

Сучасні виклики для України, зумовлені воєнним станом, економічними та соціальними ризиками, актуалізують потребу у стратегічному бюджетному плануванні, підвищенні прозорості й ефективності витрат, а також у створенні збалансованої моделі бюджетних відносин, що відповідала б національним можливостям і суспільним очікуванням. Таким чином, бюджет слід розглядати не тільки як фінансовий документ, а як комплексний механізм управління, що інтегрує економічні, соціальні та політичні завдання у єдину систему державного фінансового управління, забезпечує розвиток суспільства та гарантує реалізацію публічного інтересу.

Контрольні pf питання до теми 3

1. Що таке бюджет та яке його значення для функціонування держави?
2. Яку роль виконує бюджет у діяльності територіальних громад?
3. Що таке бюджетний період і яка його тривалість в Україні?
4. Які основні функції бюджету?
5. У чому полягає розподільча функція бюджету?
6. Як реалізується контрольна функція бюджету?
7. Що таке регулююча функція бюджету і які інструменти її забезпечують?
8. Який зміст соціальної функції бюджету?
9. З яких основних частин складається структура бюджету?
10. Що таке бюджетна класифікація та для чого вона використовується?
11. Які складові має бюджетна класифікація в Україні?
12. Що таке зведений бюджет та які бюджети до нього входять?
13. Яке значення має зведений бюджет для бюджетної системи

України?

14. У чому полягає бюджетна збалансованість?
15. Що таке бюджетний дефіцит та які його основні причини?
16. Які існують джерела фінансування бюджетного дефіциту?
17. Що означає бюджетний профіцит та які можливі наслідки його виникнення?
18. Що таке оборотний залишок бюджетних коштів і яке його призначення?

Тестові завдання до теми 3

1. *Що таке бюджет відповідно до п. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України:*

а) план фінансування виключно державних програм;

б) план формування та використання фінансових ресурсів для виконання завдань органів державної влади, АРК та місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду;

в) сукупність податкових та неподаткових надходжень;

г) документ, що визначає напрями державної інвестиційної політики?

2. *Який нормативний акт визначає правові засади бюджетної системи України:*

а) Конституція України;

б) Бюджетний кодекс України;

в) Закон «Про Державний бюджет» ;

г) Податковий кодекс України?

3. *Що є основним призначенням бюджету:*

а) формування валютних резервів;

б) планування експорту;

в) мобілізація та розподіл публічних фінансів;

г) забезпечення приватного сектору коштами?

4. *Яка функція бюджету полягає у контролі за правильністю використання коштів:*

а) розподільча;

б) регулююча;

в) контрольна;

г) соціальна?

5. *Яка з функцій бюджету спрямована на підтримку соціально вразливих верств населення:*

а) розподільча;
б) регулююча;
в) контрольна;
г) соціальна?

6. *Загальний фонд бюджету формується за рахунок:*

а) цільових надходжень;
б) усі доходи, крім тих, що віднесені до спеціального фонду;
в) лише податкових надходжень;
г) гуманітарної допомоги.

7. *Спеціальний фонд бюджету використовується для:*

а) фінансування усіх видатків без обмежень;
б) покриття бюджетного дефіциту;
в) реалізації заходів із чітко визначеним цільовим призначенням;
г) лише на оборону.

8. *Резервний фонд бюджету призначений для:*

а) оплати зовнішнього боргу;
б) покриття непередбачених видатків;
в) підвищення зарплат держслужбовцям;
г) приватизації державних підприємств.

9. *Зведений бюджет – це:*

а) лише державний бюджет;
б) лише місцеві бюджети;
в) сукупність показників державного та місцевих бюджетів;
г) окремий нормативний акт.

10. *Який орган затверджує закон про Державний бюджет України:*

а) Кабінет Міністрів України;
б) Президент України;
в) Верховна Рада України;
г) Міністерство фінансів України?

11. *Яке поняття означає перевищення видатків над доходами:*

а) профіцит;

б) дефіцит
в) баланс;
г) резерв?

12. *Що таке профіцит бюджету:*
а) коли доходи дорівнюють видаткам;
б) коли доходи перевищують видатки;
в) коли видатки перевищують доходи;
г) коли є залишки коштів на рахунках?

13. *Яке значення має оборотний залишок бюджетних коштів:*
а) є додатковим джерелом фінансування нових програм;
б) використовується для покриття тимчасових касових розривів;
в) використовується для виплати заробітних плат;
г) може бути спрямований на приватизацію?

14. *Бюджетна класифікація в Україні затверджується:*
а) Верховною Радою України;
б) Міністерством фінансів України;
в) Президентом України;
г) Конституційним Судом України.

15. *До складу бюджетної класифікації входять:*
а) лише доходи та видатки;
б) лише фінансування та борг;
в) доходи, видатки, фінансування, борг;
г) лише податкові надходження.

16. *Що не може бути джерелом покриття дефіциту бюджету:*
а) запозичені кошти;
б) кошти спеціального фонду бюджету;
в) емісійні кошти НБУ;
г) всі відповіді правильні?

17. *Який документ регулює порядок використання коштів резервного фонду:*
а) Конституція України;
б) Постанова Кабінету Міністрів України від 29032002 № 415;
в) Закон України «Про державні гарантії»;
г) Податковий кодекс України?

18. *Яка не належить до функцій бюджету:*

а) розподільча;
б) контрольна;
в) маркетингова;
г) соціальна?

19. *У якому випадку місцевий бюджет може бути дефіцитним:*

а) лише за рішенням Президента;
б) якщо використовуються залишки коштів або місцеві запозичення;
в) якщо доходи перевищують видатки;
г) якщо ухвалено міжнародний кредит?

20. *Що є основною метою бюджетної політики держави:*

а) формування інвестиційного клімату;
б) оптимізація розподілу фінансових ресурсів і забезпечення стабільності;
в) створення приватних фондів;
г) лише зменшення податків?

Розділ 4
БЮДЖЕТНА СИСТЕМА УКРАЇНИ

4.1. Поняття та структура бюджетної системи України

Бюджетна система є основою організації державних фінансів, яка забезпечує фінансову стабільність, розподіл ресурсів та ефективне управління публічними коштами. Саме через бюджетну систему держава та органи місцевого самоврядування мобілізують, розподіляють і використовують фінансові ресурси для задоволення суспільних потреб.

Бюджетна система України складається з взаємопов'язаних державного та місцевих бюджетів, об'єднаних єдиними правовими засадами, принципами формування і виконання. Вона забезпечує фінансову взаємодію між різними рівнями влади та є інструментом реалізації державної політики в економічній та соціальній сферах.

Бюджетна система – це організаційно та нормативно визначена сукупність державного та місцевих бюджетів, яка функціонує на основі єдиних принципів і процедур формування, розподілу та використання публічних фінансових ресурсів. Вона є основною фінансовою основою діяльності держави та органів місцевого самоврядування.

Особливістю бюджетної системи України є її багаторівнева побудова, яка дозволяє поєднувати централізоване управління фінансовими ресурсами на державному рівні з фінансовою самостійністю місцевих бюджетів. Взаємозв'язок між бюджетами різних рівнів бюджетної системи України забезпечується положеннями чинного законодавства, системою міжбюджетних трансфертів та єдиним підходом до ведення бюджетного обліку.

Бюджетна система виконує такі основні завдання:

- забезпечення стабільного та ефективного розподілу бюджетних ресурсів між рівнями влади;
- створення умов для фінансової самодостатності територіальних громад;
- гарантування фінансування державних та місцевих програм у межах наданих повноважень;
- забезпечення прозорості та контрольованості бюджетного процесу.

Таким чином, бюджетна система України – це не просто

сукупність окремих бюджетів, а цілісна, структурована система фінансових взаємозв'язків, яка забезпечує ефективне функціонування держави, розвиток регіонів і фінансову стабільність країни в цілому. Вона є основою для реалізації бюджетної політики та дієвим механізмом досягнення економічних і соціальних цілей держави.

Бюджетна система держави складається з певних елементів, як: структура, принципи побудови, організація функціонування. Поняття, склад, принципи бюджетної системи України визначено в Бюджетному кодексі України (п. 5 ст. 2, ст. 5 і 7). Організація функціонування бюджет системи включає: нормативно-правову базу, зведений бюджет, органи управління.

Бюджетна система відображає організаційну та фінансову взаємодію різних бюджетів з урахуванням адміністративно-територіального устрою держави, а також встановлює механізми їх формування, виконання та контролю відповідно до положень Бюджетного кодексу України.

Бюджетна система України має багаторівневу структуру, що включає:

Державний бюджет України – головний фінансовий план держави, що визначає загальні обсяги доходів і видатків на загальнодержавному рівні.

Місцеві бюджети – фінансові плани Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування.

Ці бюджети є відносно самостійними, однак об'єднані в єдину бюджетну систему держави. Взаємозв'язок між державним та місцевими бюджетами забезпечується системою міжбюджетних трансфертів, які регулюють розподіл фінансових ресурсів між рівнями бюджетної системи.

Важливо, що, незалежно від рівня бюджету, усі бюджети:

− формуються відповідно до єдиних вимог законодавства;

− виконуються за спільними правилами бюджетного обліку та звітності;

− підлягають контролю та фінансовому моніторингу в єдиній системі.

Ознаками бюджетної системи є:

– нормативність (встановлення виключно законами);

– чітка визначеність (кожна ланка такої системи містить відповідні конкретні доходи та видатки, перелік яких встановлений законодавством);

– структурованість (складається з Державного та місцевих бюджетів);

– взаємопов'язаність бюджетної системи та її елементів з економікою, політикою, валютною та податковою системами.

У світовій практиці сформувалися два основні підходи до організації бюджетних систем. Перший характерний для унітарних держав, де країна об'єднана єдиним населенням та спільною культурою. У таких державах бюджетна система зазвичай включає два рівні: державний бюджет та численні місцеві бюджети. До такого типу бюджетної системи належить і Україна як унітарна держава.

Другий тип притаманний федеративним країнам. Там бюджетна структура складається з трьох рівнів: бюджету держави (федерального або центрального бюджету), бюджетів суб'єктів федерації (зокрема, штатів у США, земель у Німеччині, кантонів у Швейцарії) та місцевих бюджетів.

Незалежно від кількості рівнів бюджетної системи сучасне бюджетно-правове регулювання передбачає існування єдиного зведеного або консолідованого бюджету. В ньому, власне, і відображається весь фінансовий потенціал публічного утворення, а також наочно показується єдність бюджетної системи як окремого бюджетно-правового інституту.

Бюджетна система тісно пов'язана з бюджетним процесом, який охоплює всі етапи роботи з бюджетом: його складання, розгляд, затвердження, виконання, контроль та звітування. Бюджетна система створює правову і фінансову основу для здійснення цих процедур. Бюджетна система України забезпечує єдність бюджетного процесу на всій території держави, водночас зберігаючи фінансову самостійність місцевих бюджетів.

Таким чином, бюджетна система України є цілісною, структурно організованою і нормативно врегульованою системою, яка забезпечує ефективне управління публічними фінансами та виконання функцій держави і територіальних громад. Вона є основою стабільності фінансової політики та соціально-економічного розвитку країни.

4.2. Державний бюджет України

Державний бюджет України є центральною ланкою бюджетної системи та основним фінансовим планом, який визначає обсяги надходжень і напрями використання публічних фінансових ресурсів на загальнодержавному рівні. Він затверджується у формі закону на кожен бюджетний рік та має обов'язкову юридичну силу.

Державний бюджет – це не лише документ, який містить перелік доходів і видатків, а й потужний інструмент державного регулювання економічних, соціальних і фінансових процесів у країні. Його основне

призначення полягає у забезпеченні фінансової бази для виконання функцій держави, задоволення суспільних потреб, гарантування національної безпеки та стабільності економіки.

Відповідно до Бюджетного кодексу України, державний бюджет охоплює всі доходи, видатки, фінансування, кредитування та показники бюджетного дефіциту (профіциту), які формуються і використовуються на рівні центральної влади.

Державний бюджет України є головним елементом централізованої частини бюджетної системи та виконує такі важливі завдання:

− забезпечує акумулювання фінансових ресурсів для реалізації державних програм;

− гарантує фінансування загальнонаціональних потреб, таких як оборона, судова влада, державне управління, міжнародна діяльність, охорона довкілля;

− забезпечує фінансову підтримку територіальних громад через систему міжбюджетних трансфертів;

− дозволяє регулювати макроекономічні показники шляхом бюджетної політики.

Особливістю державного бюджету є його структура, яка складається із загального та спеціального фондів. Загальний фонд включає переважну частину доходів і видатків без цільового призначення, а спеціальний фонд об'єднує надходження, які мають цільове спрямування, наприклад, надходження до Пенсійного фонду чи дорожнього фонду.

Державний бюджет України є не тільки фінансовим планом, а й політичним та економічним документом, який відображає пріоритети державної політики, ступінь участі держави в соціально-економічному розвитку та рівень відповідальності уряду за фінансову дисципліну і якість бюджетного планування.

Отже, державний бюджет України виконує ключову роль у забезпеченні функціонування державного апарату, фінансуванні соціально значущих сфер, а також у реалізації довгострокових стратегічних цілей розвитку країни.

Державний бюджет України включає такі основні елементи:

– *доходи бюджету* – кошти, що надходять до бюджету з податкових, неподаткових, митних та інших джерел;

– *видатки бюджету* – обсяги коштів, які держава спрямовує на фінансування визначених бюджетних програм;

– *фінансування бюджету* – операції, пов'язані з покриттям дефіциту або використанням профіциту бюджету, у тому числі державні запозичення;

– *кредитування за вирахуванням погашення* – видатки бюджету, пов'язані з наданням кредитів та отриманням їх повернень;

– *бюджетний дефіцит або профіцит* – різниця між доходами та видатками державного бюджету.

Державний бюджет України виконує важливу економічну, соціальну та регулюючу роль. Зокрема, він забезпечує:

- фінансування загальнодержавних програм і функцій;
- реалізацію державної політики у різних сферах;
- перерозподіл фінансових ресурсів між регіонами через систему міжбюджетних трансфертів;
- вплив на економічну активність та інвестиційний клімат;
- забезпечення соціального захисту громадян.

Бюджет також є інструментом макроекономічного регулювання, оскільки через зміну податкового навантаження, обсягів державних витрат і запозичень держава може стримувати або стимулювати економічний розвиток.

Отже, державний бюджет України є головним фінансовим документом країни, який забезпечує фінансування ключових державних функцій, реалізацію соціально-економічної політики та розвиток національної економіки. Його ефективне формування та виконання мають стратегічне значення для фінансової безпеки та стабільності держави.

4.3. Місцеві бюджети в Україні

Місцеві бюджети є складовою частиною бюджетної системи держави та виконують важливу роль у забезпеченні фінансової самостійності територіальних громад. Вони становлять основу для реалізації місцевого самоврядування, адже саме через місцеві бюджети органи місцевої влади здійснюють фінансування суспільно значущих заходів, надають публічні послуги та створюють умови для соціально-економічного розвитку регіонів.

У бюджетному праві України поняття місцевих бюджетів охоплює сукупність усіх бюджетів, що функціонують на місцевому рівні, проте всередині цього загального поняття виділяються окремі категорії, які мають свої особливості.

Місцеві бюджети – це узагальнене поняття, яке охоплює бюджети всіх адміністративно-територіальних одиниць нижче рівня державного бюджету. Це складова бюджетної системи, яка включає:

– обласні бюджети
– районні бюджети
– бюджети місцевого самоврядування.

У свою чергу, до бюджетів місцевого самоврядування слід відносити бюджети сільських, селищних, міських територіальних громад, а також бюджети районів у містах (у разі утворення районних у місті рад).

Важливо зазначити: обласні та районні ради не є органами місцевого самоврядування у власному розумінні, а є представницькими органами спільних інтересів територіальних громад.

Бюджети територіальних громад – це бюджети, що забезпечують фінансування потреб конкретної громади (міста, села, селища або об'єднаної територіальної громади). Вони є ключовими бюджетами органів місцевого самоврядування та мають найближчий зв'язок із життям населення.

Бюджет територіальної громади розробляється і виконується відповідною радою та її виконавчим комітетом. Витрати цього бюджету спрямовані на забезпечення комунальних послуг, утримання закладів освіти, охорони здоров'я, благоустрій, місцеву інфраструктуру тощо. Це найбільш локальний рівень бюджетування, який має прямий вплив на якість життя мешканців громади.

Місцеві бюджети є фінансовою основою місцевого самоврядування та забезпечення суспільно важливих послуг для територіальних громад.

Місцеве самоврядування в Україні ґрунтується на положеннях Конституції України. Згідно зі статтею 7 Конституції, в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування як самостійна форма організації влади на місцях. Це конституційне положення визначає місцеве самоврядування як одну з основ демократичного устрою держави.

У статті 140 Конституції України уточнюється, що місцеве самоврядування – це право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення, в межах, визначених законом. Територіальні громади можуть здійснювати самоврядування як безпосередньо (через місцеві референдуми, збори громадян), так і через виборні органи місцевого самоврядування.

Важливо, що стаття 142 Конституції України прямо гарантує фінансову основу місцевого самоврядування. Вона закріплює, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад. Держава

бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, а також здійснює фінансове вирівнювання. Це положення гарантує право територіальних громад на власний бюджет і на достатні фінансові ресурси для реалізації їх повноважень.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (від 21 травня 1997 року) конкретизує конституційні норми і визначає:

- систему місцевого самоврядування (територіальні громади, їхні ради, виконавчі органи, органи самоорганізації населення);
- принципи місцевого самоврядування: народовладдя, законність, гласність, самостійність, фінансова забезпеченість.

Відповідно до статті 61 Закону, до власних повноважень місцевого самоврядування у бюджетній сфері належить:

- складання, затвердження та виконання місцевих бюджетів;
- визначення напрямів використання бюджетних коштів;
- залучення додаткових фінансових ресурсів (у межах, визначених законодавством);
- встановлення місцевих податків і зборів.

Закон гарантує, що місцеві бюджети є самостійними, і жоден орган державної влади не має права втручатися у процес їх складання, затвердження чи виконання, крім випадків, передбачених законом.

В Україні діє змішана модель місцевих бюджетів, де поєднуються власні доходи, державні трансферти та місцеві податки і збори.

Нині місцеві бюджети в Україні мають стабільну дохідну базу, але залишаються залежними від державних субвенцій, особливо в частині фінансування соціальних послуг та освітньої сфери. Реформа фінансової децентралізації суттєво розширила фінансову самостійність територіальних громад, проте потребує подальшого удосконалення механізмів контролю та відповідальності.

Світова практика утворення місцевих бюджетів демонструє два основних підходи:

- централізована модель (типова для унітарних держав з низьким рівнем фінансової автономії місцевих органів, наприклад, Франція до початку бюджетних реформ). У такій моделі місцеві бюджети значною мірою фінансуються за рахунок державних субвенцій та дотацій;
- децентралізована модель (характерна для федеративних держав та країн з розвиненою місцевою демократією, наприклад, Німеччина, США, Швейцарія). В цих країнах місцеві бюджети формуються переважно за рахунок власних доходів і місцевих податків.

В Німеччині місцеві бюджети мають широку податкову базу. Органи місцевого самоврядування отримують частину надходжень від

податку на доходи фізичних осіб, податку на прибуток підприємств та місцевих податків (зокрема, податку на землю). Система міжбюджетного вирівнювання є чітко регламентованою.

У Франції система місцевих бюджетів спирається як на місцеві податки, так і на трансферти від держави. Реформи останніх десятиліть поступово збільшують фінансову незалежність місцевих органів.

У Сполучених Штатах Америки місцеві бюджети мають велику самостійність у встановленні місцевих податків. Значна частина доходів формується за рахунок податку на нерухомість, місцевих продажних податків та зборів. Міжбюджетні трансферти використовуються переважно для вирівнювання можливостей між багатшими та біднішими регіонами.

Місцева влада в Польщі володіє значними фінансовими повноваженнями, а дохідна частина бюджетів забезпечується як місцевими податками, так і частиною загальнодержавних податкових надходжень (зокрема, податку на доходи фізичних осіб).

У Швейцарії кожен кантон має власну бюджетну систему, яка значною мірою є самостійною. Місцеві бюджети отримують надходження з власних податків, а також встановлюють окремі податкові ставки на своїй території. Система ґрунтується на високому рівні фінансової автономії.

Бюджетний кодекс України (ст. 63) закріплює положення, що місцевий бюджет містить надходження і витрати на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Усі надходження і витрати місцевого бюджету формують єдиний бюджетний баланс, що забезпечує цілісність та повноту місцевих фінансових планів.

Місцеві бюджети виконують такі основні функції:

− фінансова забезпеченість територіальних громад: місцеві бюджети надають ресурси для фінансування закладів освіти, охорони здоров’я, житлово-комунального господарства, транспорту та інших суспільно важливих послуг;

− розподільча функція: забезпечується справедливий розподіл фінансових ресурсів відповідно до потреб та пріоритетів розвитку конкретної території;

− регулююча функція: через податкову політику, місцеві збори та пільги органи місцевого самоврядування впливають на розвиток підприємництва, залучення інвестицій та підвищення якості життя.

Місцеві бюджети це інструмент, за допомогою якого забезпечується стабільність територіального розвитку, реалізуються права громадян на

доступ до якісних послуг, розвивається інфраструктура та формується комфортне середовище для проживання.

Таким чином, ефективне планування та використання місцевих бюджетів є необхідною умовою розвитку громад та підвищення добробуту населення.

4.4. Бюджетні цільові фонди та їхня роль у бюджетній системі

Бюджетні цільові фонди є важливою складовою сучасної бюджетної системи, оскільки забезпечують акумулювання та використання фінансових ресурсів для реалізації конкретних державних або місцевих завдань. Вони дозволяють формувати стабільні джерела фінансування окремих програм та напрямів, які мають особливе соціальне, економічне або екологічне значення.

Через бюджетні цільові фонди держава вирішує питання розвитку інфраструктури, підтримки екологічних проєктів, утримання транспортної мережі та інших пріоритетних потреб суспільства. Наявність таких фондів підвищує адресність бюджетних видатків та сприяє ефективному використанню бюджетних коштів.

Роль бюджетних цільових фондів полягає не тільки у фінансуванні визначених програм, але й у зміцненні фінансової дисципліни, забезпеченні прозорості руху коштів та підвищенні відповідальності розпорядників бюджетних ресурсів. Їх функціонування є прикладом застосування цільового принципу у розподілі бюджетних ресурсів, що є важливою умовою сучасного бюджетного управління.

Бюджетний кодекс України передбачає створення у складі загального фонду Державного бюджету ***Державного фонду регіонального розвитку*** як програми публічних інвестицій. Кошти даного фонду мають чітке цільове спрямування та використовуються для реалізації середньострокових планів пріоритетних публічних інвестицій регіонів (територіальних громад), зокрема проєктів, які передбачають:

- розвиток інфраструктури індустріальних та інноваційних парків;
- підтримку співробітництва і добровільного об’єднання територіальних громад;
- створення та модернізацію об’єктів соціальної, освітньої, медичної та транспортної інфраструктури;
- розвиток місцевого підприємництва та туризму;
- впровадження енергоефективних рішень.

Відбір проєктів, які можуть бути профінансовані за рахунок коштів фонду, здійснюється на конкурсній основі з урахуванням Державної стратегії регіонального розвитку України та відповідних регіональних стратегій. Відбір відбувається за участю місцевих державних адміністрацій та Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України.

Розмір Державного фонду регіонального розвитку щорічно передбачається у законі про Державний бюджет України і має становити не менше 1,5 % прогнозного обсягу доходів загального фонду Державного бюджету на відповідний бюджетний період. Це гарантує сталість фінансування регіональної політики держави.

Фінансування проєктів з Державного фонду регіонального розвитку здійснюється на таких принципах:

- цільове використання коштів, чітко закріплене в умовах проєктів;
- прозорість розподілу ресурсів на основі конкурсного відбору;
- пріоритетність проєктів, що відповідають державним та регіональним стратегіям розвитку.

Отже, Державний фонд регіонального розвитку є важливою ланкою фінансової системи України, яка поєднує державну підтримку, розвиток регіонів та стимулювання місцевих ініціатив, сприяючи сталому та збалансованому зростанню національної економіки.

У складі спеціального фонду Державного бюджету України утворюється ***Державний дорожній фонд***. Його створення передбачено статтею 24-2 Бюджетного кодексу України з метою забезпечення стабільного фінансування дорожньої галузі, а також розвитку транспортної інфраструктури на державному та місцевому рівнях.

Фінансове наповнення Державного дорожнього фонду здійснюється за рахунок:

- надходжень, визначених статтею 29 Бюджетного кодексу України, які включають, зокрема, акцизний податок на паливо, ввізне мито на транспортні засоби, плати за проїзд великогабаритного транспорту та інші платежі;
- державних запозичень, залучених для підготовки та реалізації публічних інвестиційних проєктів, спрямованих на розвиток та утримання автомобільних доріг загального користування;
- коштів, отриманих за запозиченнями, залученими під державні гарантії для фінансування розвитку дорожньої інфраструктури;
- інших надходжень, передбачених законом про Державний бюджет України.

Кошти Державного дорожнього фонду спрямовуються на

фінансування:

− будівництва, реконструкції, капітального та поточного ремонту автомобільних доріг державного значення, а також на утримання прикордонних пунктів пропуску для автомобільного сполучення;

− розвитку та утримання автомобільних доріг місцевого значення, вулиць і доріг у населених пунктах, що реалізується шляхом надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам;

− виконання боргових зобов'язань за залученими державними кредитами на розвиток дорожньої мережі;

− фінансування заходів, спрямованих на підвищення безпеки дорожнього руху;

− формування Державного фонду внутрішніх водних шляхів, що сприяє розвитку водного транспорту в Україні.

Фінансові ресурси Державного дорожнього фонду розподіляються за наступними напрямами: 60 % – на будівництво та утримання доріг державного значення; 35 % – на розбудову та ремонт доріг місцевого значення; 4 % – на забезпечення безпеки дорожнього руху; 1 % – на розвиток внутрішніх водних шляхів.

У разі перевищення фактичних надходжень над запланованими показниками розподіл додаткових коштів здійснюється за визначеним у законодавстві порядком.

Перелік публічних інвестиційних проєктів, які фінансуються за рахунок Державного дорожнього фонду, затверджується Кабінетом Міністрів України відповідно до середньострокових планів розвитку. Порядок використання коштів фонду встановлюється також урядом та регулюється відповідними підзаконними актами.

Отже, Державний дорожній фонд є стабільним джерелом фінансування, що забезпечує комплексний розвиток дорожньої інфраструктури України, підтримку її належного технічного стану та підвищення безпеки дорожнього руху на всій території держави.

У складі спеціального фонду Державного бюджету України функціонує також ***Державний фонд поводження з радіоактивними відходами***. Його створення передбачене для забезпечення стабільного фінансування заходів, пов'язаних з безпечним поводженням з радіоактивними матеріалами, включно з їх зберіганням, переробкою та захороненням.

Фінансові надходження до Державного фонду поводження з радіоактивними відходами формуються з двох основних джерел:

надходження, передбачені пунктом 7-4 частини третьої статті 29 Бюджетного кодексу України, зокрема спеціальні збори, пов'язані з

використанням ядерних установок та поводженням з радіоактивними речовинами;

інші надходження, передбачені законом про Державний бюджет України.

Ці джерела забезпечують стабільне фінансування для реалізації заходів державного рівня у сфері радіаційної безпеки.

Кошти Державного фонду поводження з радіоактивними відходами спрямовуються на:

− фінансування бюджетних програм, пов'язаних із проєктуванням, будівництвом, введенням в експлуатацію та утриманням об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами;

− виконання заходів зі зняття з експлуатації та закриття об'єктів, що використовувалися для зберігання або переробки радіоактивних відходів;

− будівництво та експлуатацію сховищ для довгострокового зберігання або захоронення радіоактивних відходів, у тому числі тих, що утворилися після переробки відпрацьованого ядерного палива українських атомних електростанцій;

− фінансування інших заходів, пов'язаних із безпечним поводженням з радіоактивними матеріалами, які передані у власність держави.

Таким чином, фонд забезпечує комплексну підтримку державних програм у сфері радіаційної безпеки та створює необхідні умови для надійного управління радіоактивними відходами.

У складі спеціального фонду Державного бюджету України створено низку цільових державних фондів, які забезпечують фінансування пріоритетних напрямів економічного, екологічного та енергетичного розвитку. До таких фондів належать: Державний фонд розвитку водного господарства, Державний фонд внутрішніх водних шляхів та Державний фонд декарбонізації та енергоефективної трансформації.

Державний фонд розвитку водного господарства створено для фінансування заходів, спрямованих на ефективне використання та охорону водних ресурсів України. Основними джерелами наповнення цього фонду є надходження, визначені законодавством, зокрема ті, що зазначені у пункті 13-3 статті 29 Бюджетного кодексу України, а також інші надходження, передбачені законом про Державний бюджет України.

Кошти фонду спрямовуються на:

− експлуатацію водогосподарського комплексу;

− будівництво та реконструкцію меліоративних систем;

− захист сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь від шкідливої дії вод;

− забезпечення централізованого водопостачання сільських населених пунктів, які користуються привізною водою;

− модернізацію та розвиток водогосподарської інфраструктури.

Державний фонд внутрішніх водних шляхів забезпечує фінансування розвитку водного транспорту в Україні. Основними джерелами його формування є частина коштів державного дорожнього фонду, визначені доходи державного бюджету, державні запозичення для реалізації інфраструктурних проєктів, а також надходження від реалізації ґрунтів, вилучених під час виконання шляхових робіт.

Фонд фінансує:

− утримання та обслуговування внутрішніх водних шляхів у судноплавному стані;

− ремонт та розвиток стратегічних об'єктів інфраструктури внутрішнього водного транспорту;

− забезпечення безпеки судноплавства та навігаційно-гідрографічне забезпечення;

− функціонування річкової інформаційної служби;

− утримання та ремонт судноплавних гідротехнічних споруд (зокрема, шлюзів);

− обслуговування боргових зобов'язань за державними запозиченнями, спрямованими на розвиток водного транспорту;

− діяльність державного підприємства, відповідального за утримання внутрішніх водних шляхів.

Фонд декарбонізації та енергоефективної трансформації створено з метою забезпечення державної політики у сфері енергозбереження, збільшення частки відновлюваних джерел енергії та скорочення викидів вуглецю.

Джерелами формування фонду є:

− доходи державного бюджету, пов'язані з екологічними платежами (зокрема, передбачені пунктом 7-5 статті 29 Бюджетного кодексу України);

− державні запозичення для фінансування енергоефективних проєктів;

− інші надходження, визначені законом про Державний бюджет України.

Кошти фонду використовують для:

− фінансування публічних інвестиційних проєктів у сфері енергоефективності, розвитку відновлюваних джерел енергії та зменшення викидів вуглецю;

− надання кредитних, лізингових та факторингових послуг для реалізації енергоефективних заходів;

− здешевлення кредитних та лізингових зобов'язань фізичних та юридичних осіб у сфері енергозбереження;

− обслуговування боргових зобов'язань за державними запозиченнями, залученими для фінансування відповідних проєктів.

Ці спеціальні фонди є важливими фінансовими інструментами державної підтримки у сфері водного господарства, розвитку транспорту та екологічної трансформації, що сприяють сталому розвитку України та підвищенню її конкурентоспроможності.

4.5. Принципи побудови бюджетної системи

Бюджетна система будь-якої держави – це не просто сукупність бюджетів різних рівнів. Це впорядкована структура, яка функціонує на основі визначених правил і принципів. Саме принципи побудови бюджетної системи створюють її фундамент, забезпечують цілісність, ефективність та справедливий розподіл фінансових ресурсів між державою, її регіонами та територіальними громадами.

У процесі формування бюджетної системи важливо дотримуватися загальновизнаних підходів, які забезпечують стабільність державних фінансів, прозорість бюджетного процесу, а також відповідальність усіх учасників бюджетних відносин. Ці принципи визначають, якими мають бути структура бюджетної системи, правила її функціонування та взаємодія між окремими бюджетами.

Принципи бюджетної системи – це основоположні правила, на яких ґрунтується організація, функціонування та розвиток бюджетних відносин у державі. Вони забезпечують узгодженість між різними ланками бюджетної системи, підтримують стабільність державних фінансів та гарантують ефективне використання бюджетних ресурсів.

Дотримання цих принципів є обов'язковим для всіх учасників бюджетного процесу – від органів державної влади до місцевих органів самоврядування.

Згідно з ст. 7 Бюджетного кодексу України, бюджетна система країни базується на таких ключових принципах:

1) принцип єдності бюджетної системи України – єдність бюджетної системи України забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності. Наприклад, податки, які сплачуються на території України, зараховуються до бюджетів усіх

рівнів згідно з єдиною бюджетною класифікацією, що забезпечує узгодженість між державним і місцевими бюджетами;

2) принцип збалансованості – повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень бюджету на відповідний бюджетний період. Це означає, що видатки не можуть перевищувати надходження без чіткого визначення джерел покриття дефіциту;

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

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

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

6) принцип ефективності та результативності – при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання публічних послуг, у тому числі з урахуванням гендерних аспектів, при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів;

7) принцип субсидіарності – розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого

наближення надання публічних послуг до їх безпосереднього споживача;

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

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

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

Дотримання принципів бюджетної системи є запорукою стабільного, прозорого та ефективного функціонування державних фінансів. Вони створюють основу для побудови чесних і прогнозованих бюджетних відносин, забезпечують рівновагу між державними інтересами та потребами місцевих громад, сприяють розвитку фінансової самостійності регіонів і посиленню відповідальності за використання публічних коштів.

4.6. Бюджетний устрій України

Бюджетний устрій є важливою складовою фінансової системи держави, яка визначає організаційну структуру бюджетної системи, взаємозв'язки між її складовими та порядок розподілу повноважень і фінансових ресурсів між різними рівнями влади. Саме бюджетний устрій закладає основу для ефективного функціонування бюджетних процесів, забезпечення фінансової стабільності, збалансованого розвитку територій та справедливого надання публічних послуг.

Разом із тим, бюджетний устрій України передбачає фінансову самостійність місцевих бюджетів та їхню взаємодію з державним бюджетом на засадах чіткого розмежування повноважень і відповідальності.

Бюджетний устрій – це організаційна структура бюджетної системи держави, яка визначає її рівні, взаємозв'язки між ними та порядок розподілу бюджетних ресурсів. Бюджетний устрій формує основу для ефективного управління публічними фінансами, узгодження інтересів держави та територіальних громад, а також забезпечує єдність бюджетної політики на всій території країни.

Відповідно до Конституції України, наша держава є унітарною,

тобто має єдину централізовану систему управління, у межах якої функціонують адміністративно-територіальні одиниці. Бюджетний устрій України базується на дволанковій структурі, що включає Державний бюджет України та місцеві бюджети. Водночас бюджетний устрій України передбачає фінансову самостійність місцевих бюджетів та їхню взаємодію з державним бюджетом на засадах чіткого розмежування повноважень і відповідальності.

В Україні діє чіткий розподіл фінансових ресурсів та бюджетних повноважень між державним бюджетом і місцевими бюджетами. Водночас бюджетна система залишається єдиною і взаємопов'язаною.

Наприклад: частина доходів, зібраних на місцевому рівні (податок на доходи фізичних осіб, плата за землю, місцеві збори), надходить до місцевих бюджетів; частина державних доходів розподіляється у вигляді трансфертів (дотацій, субвенцій) для забезпечення рівних можливостей місцевих громад.

Це дозволяє підтримувати фінансову стабільність усіх територій, незалежно від їх економічного потенціалу.

Бюджетний устрій України базується на таких принципах:

− єдність: всі бюджети функціонують на основі єдиного законодавства, з використанням єдиної бюджетної класифікації;

− самостійність: кожен бюджет має свої джерела доходів і напрями видатків, визначені відповідними органами влади;

− збалансованість: бюджети мають формуватися з урахуванням наявних ресурсів і реальних фінансових можливостей;

− публічність: процес формування, виконання та звітування про бюджети є відкритим для громадськості.

Останніми роками бюджетний устрій України зазнає суттєвих змін у межах реформи децентралізації. Основні зміни включають передачу повноважень і бюджетних ресурсів безпосередньо об'єднаним територіальним громадам, посилення фінансової самостійності місцевих бюджетів, збільшення частки податків, які залишаються на місцях.

Ці зміни спрямовані на те, щоб фінансові рішення ухвалювалися якомога ближче до громадян, а місцеві органи влади мали достатні ресурси для задоволення потреб своїх територій.

У сфері бюджетного права важливо чітко розмежовувати поняття «бюджетна система» та «бюджетний устрій», адже ці категорії, хоча й тісно пов'язані між собою, мають різне змістове та функціональне навантаження.

Бюджетна система – це сукупність усіх бюджетів, що функціонують у межах держави, включаючи державний бюджет та місцеві бюджети. Вона визначає структуру бюджетів, їх взаємозв'язки, принципи побудови, порядок формування, розподілу, виконання та контролю. Основна увага в межах бюджетної системи приділяється фінансовим відносинам, розмежуванню доходів та видатків між бюджетами різних рівнів, а також дотриманню єдиних правових та економічних засад їх функціонування. Наприклад, бюджетна система України включає державний бюджет, бюджети областей, районів та бюджети територіальних громад.

Водночас бюджетний устрій – це територіально-організаційна побудова бюджетів у межах державного устрою. Він відображає, як саме бюджети пов'язані з адміністративно-територіальною структурою держави, визначає, які бюджети існують на кожному рівні та які повноваження мають органи влади різних територіальних рівнів у бюджетному процесі. В Україні бюджетний устрій складається з бюджетів державного рівня, обласного рівня, районного рівня та бюджетів територіальних громад. Таким чином, бюджетний устрій відображає організаційно-правову основу розподілу бюджетних повноважень відповідно до територіального поділу країни.

Бюджетна система зосереджується на фінансовій структурі, принципах та взаємодії бюджетів, а бюджетний устрій – на територіальній організації цих бюджетів у межах державного устрою. Розуміння відмінностей між цими поняттями є необхідною умовою для правильного тлумачення норм бюджетного права та ефективної реалізації бюджетної політики держави.

Як зазначає К. Токарєва, зміст категорії «бюджетний устрій» значно ширший, ніж поняття «бюджетна система». Саме через категорію бюджетного устрою складається уява про функціонуючу, а не статичну бюджетну систему, закріплюються засади її регулювання, співвідношення між рівнями бюджетної системи.

Отже, бюджетний устрій України – це структурована система взаємопов'язаних бюджетів, яка забезпечує єдність державної фінансової політики та водночас надає місцевим громадам фінансову автономію. Чіткий поділ бюджетних повноважень, з урахуванням процесів децентралізації, створює умови для ефективного управління публічними коштами та сприяє соціально-економічному розвитку всіх регіонів України.

Висновки до теми 4

Бюджетна система України є ключовою основою організації державних фінансів і виконує стратегічну роль у забезпеченні фінансової стабільності, ефективного розподілу ресурсів та розвитку суспільства. Вона об'єднує державний і місцеві бюджети, які взаємодіють між собою на основі єдиних правових засад, принципів формування, виконання та контролю. Такий підхід дозволяє поєднувати централізоване управління на загальнодержавному рівні з фінансовою самостійністю місцевих бюджетів, створюючи збалансовану систему публічних фінансів.

Державний бюджет України є центральною ланкою бюджетної системи та основним фінансовим планом країни. Він забезпечує акумулювання коштів для виконання загальнонаціональних функцій – оборони, управління, міжнародної діяльності, соціальної політики – і водночас виступає інструментом регулювання макроекономічних процесів. Особливістю державного бюджету є його двофондова структура (загальний та спеціальний фонди), яка дозволяє поєднувати універсальність фінансування з цільовим спрямуванням ресурсів.

Місцеві бюджети забезпечують фінансову самостійність територіальних громад і є інструментом реалізації місцевого самоврядування. Саме через них фінансуються соціально значущі послуги – освіта, охорона здоров'я, житлово-комунальна інфраструктура, місцевий транспорт, благоустрій. Реформа децентралізації суттєво розширила їхню дохідну базу та можливості розвитку. Водночас вони залишаються частково залежними від міжбюджетних трансфертів, що слугують механізмом фінансового вирівнювання та гарантують рівні можливості для різних територій.

Важливим елементом бюджетної системи є бюджетні цільові фонди – спеціалізовані інструменти для фінансування конкретних державних програм та завдань. Серед них – Державний фонд регіонального розвитку, Державний дорожній фонд, Фонд поводження з радіоактивними відходами та інші. Вони забезпечують сталість і цільовий характер фінансування стратегічних сфер – інфраструктури, енергетики, екології, регіонального розвитку.

Функціонування бюджетної системи ґрунтується на принципах, закріплених у Бюджетному кодексі України: єдності, збалансованості, самостійності, повноти, обґрунтованості, ефективності, результативності, субсидіарності, цільового використання, справедливості, публічності

та прозорості. Дотримання цих принципів забезпечує передбачуваність бюджетної політики, довіру суспільства та ефективність управління публічними коштами.

Бюджетний устрій України відображає організаційну та територіальну побудову бюджетної системи, яка в унітарній державі має дволанкову структуру – державний та місцеві бюджети. Він передбачає чітке розмежування повноважень і відповідальності між рівнями влади, узгодження фінансових інтересів держави та територіальних громад, а також забезпечує єдність фінансової політики на всій території країни.

Отже, бюджетна система України – це не просто сукупність державного та місцевих бюджетів, а цілісна, структурована та нормативно врегульована система публічних фінансів. Вона є основним механізмом забезпечення функцій держави, реалізації соціально-економічної політики та розвитку територіальних громад. Її ефективність визначає рівень фінансової стабільності, економічного зростання та добробуту населення.

Контрольні запитання до теми 4

1. У чому полягає відмінність між бюджетною системою та бюджетним устроєм України?
2. Назвіть основні елементи структури бюджетної системи України та поясніть їхню взаємодію.
3. Якими нормативно-правовими актами регулюється функціонування бюджетної системи України?
4. Дайте визначення державного бюджету України. Які функції він виконує в системі публічних фінансів?
5. Як розподіляються доходи та видатки між державним бюджетом і місцевими бюджетами?
6. Що таке місцеві бюджети? Які існують рівні місцевих бюджетів в Україні?
7. Яку роль відіграють бюджетні цільові фонди у забезпеченні стабільності бюджетної системи?
8. У чому полягає правовий статус резервного фонду бюджету? Які видатки покриваються з нього?
9. Назвіть основні принципи побудови бюджетної системи України та наведіть приклади їх реалізації.
10. Чим відрізняється принцип самостійності бюджетів від принципу єдності?
11. Як принцип повноти реалізується в контексті складання проєкту державного бюджету?

12. У чому полягає зміст принципу субсидіарності в бюджетній системі України?

13. Яке значення має бюджетний устрій у формуванні та реалізації бюджетної політики держави?

14. Назвіть ознаки унітарного типу бюджетного устрою України та поясніть, як вони реалізуються на практиці.

15. Як побудована вертикаль бюджетної системи України відповідно до її адміністративно-територіального устрою?

16. Охарактеризуйте основні проблеми функціонування бюджетної системи України на сучасному етапі.

17. Яким чином забезпечується прозорість і підзвітність у функціонуванні бюджетної системи?

Тестові завдання до теми 4

1. *Який основний елемент утворює бюджетну систему України:*

а) податкова система;
б) державний та місцеві бюджети;
в) міжнародні кредити;
г) Пенсійний фонд?

2. *Який нормативний акт визначає правові засади бюджетної системи України:*

а) Конституція України;
б) Закон «Про Державний бюджет»;
в) Бюджетний кодекс України;
г) Податковий кодекс України?

3. *До складу місцевих бюджетів не належить:*

а) обласний бюджет;
б) районний бюджет;
в) Державний бюджет;
г) бюджет міської територіальної громади.

4. *Який принцип передбачає єдність правової бази, грошової системи та бюджетної класифікації:*

а) принцип збалансованості;
б) принцип єдності;
в) принцип публічності;
г) принцип ефективності?

5. *Який рівень бюджету фінансує оборону та національну безпеку:*

а) місцеві бюджети;
б) Державний бюджет;
в) спеціальні фонди місцевих бюджетів;
г) міжнародні гранти?

6. *Яка особливість багаторівневої бюджетної системи України:*

а) вона функціонує лише на рівні територіальних громад;
б) вона поєднує централізацію та фінансову самостійність місцевих бюджетів;
в) вона включає бюджети суб'єктів федерації;
г) вона формується лише за рахунок місцевих податків?

7. *До доходів Державного бюджету України належать:*

а) місцеві збори;
б) податок на додану вартість;
в) орендна плата за комунальне майно;
г) туристичний збір.

8. *Який принцип означає, що видатки бюджету повинні відповідати його доходам:*

а) принцип збалансованості;
б) принцип повноти;
в) принцип обґрунтованості;
г) принцип субсидіарності?

9. *Яка складова Державного бюджету призначена для цільового використання коштів:*

а) загальний фонд;
б) спеціальний фонд;
в) резервний фонд місцевого бюджету;
г) консолідований фонд?

10. *Що таке консолідований бюджет України:*

а) бюджет державних підприємств;
б) сукупність державного та місцевих бюджетів;
в) план доходів і видатків Національного банку;
г) зведений баланс Пенсійного фонду?

11. *Який принцип передбачає, що кошти бюджету можуть витрачатися лише на визначені цілі?*

а) принцип справедливості;
б) принцип повноти;
в) принцип цільового використання;
г) принцип прозорості?

12. *Що є фінансовою основою місцевого самоврядування згідно з Конституцією України:*

а) лише державні трансферти;
б) місцеві бюджети, майно та природні ресурси;
в) гранти міжнародних організацій;
г) спеціальні кредити від уряду?

13. *Який тип бюджетної системи характерний для України як унітарної держави:*

а) триланкова;
б) дволанкова;
в) федеративна;
г) змішана?

14. *Що відображає бюджетний устрій держави:*

а) економічні пріоритети уряду;
б) територіальну організацію бюджетів;
в) план приватизації державного майна;
г) виключно податкову політику?

15. *Який із принципів означає відкритість та доступність інформації про бюджет:*

а) принцип самостійності;
б) принцип прозорості та публічності;
в) принцип ефективності;
г) принцип обґрунтованості?

16. *Що не може бути джерелом покриття дефіциту бюджету:*

а) запозичені кошти;
б) кошти спеціального фонду бюджету;
в) емісійні кошти НБУ;
г) усі відповіді вірні?

17. *Які бюджети входять до складу місцевих бюджетів:*

а) бюджети областей, районів, територіальних громад;
б) лише бюджети територіальних громад;
в) лише обласні бюджети;
г) лише бюджети районів у містах?

18. *Який принцип означає розподіл видатків між державним і місцевими бюджетами з урахуванням наближення послуг до споживачів:*

а) принцип ефективності;
б) принцип субсидіарності;
в) принцип повноти;
г) принцип обґрунтованості?

19. *Який бюджет виконує функцію перерозподілу фінансових ресурсів між регіонами через систему трансфертів:*

а) місцевий бюджет;
б) державний бюджет;
в) бюджети територіальних громад;
г) спеціальні фонди?

20. *Яка головна мета бюджетної системи України:*

а) формування валютних резервів;
б) забезпечення ефективного управління публічними фінансами;
в) фінансування приватних підприємств;
г) залучення міжнародних кредитів?

Розділ 5
ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПУБЛІЧНИХ ДОХОДІВ ТА ВИДАТКІВ

5.1. Публічні доходи: сутність і поняття

Публічні доходи відіграють ключову роль у забезпеченні функціонування держави та органів місцевого самоврядування. Вони є головним фінансовим ресурсом, який використовується для реалізації публічних функцій, забезпечення соціального захисту, розвитку інфраструктури, підтримки обороноздатності та інших суспільних потреб. Розуміння сутності та поняття публічних доходів є основою для ефективного управління фінансами держави.

Публічні доходи – це грошові надходження, які отримує держава та органи місцевого самоврядування у вигляді податків, зборів, доходів від власності, штрафів, платних послуг та інших джерел. Вони формуються на основі законодавчо встановлених норм і є обов'язковими для сплати.

Сутність публічних доходів полягає у їх призначенні – забезпечити фінансову базу для реалізації публічних функцій держави, підтримання суспільного порядку, економічного розвитку і соціального захисту населення. На відміну від приватних доходів, публічні доходи мають обов'язковий характер і спрямовані на задоволення колективних потреб суспільства.

Публічні доходи є основою фінансової незалежності держави, забезпечують стабільність бюджетної системи та реалізацію політичних і соціальних програм. Вони сприяють регулюванню економіки, перерозподілу доходів у суспільстві, стимулюванню розвитку пріоритетних галузей.

Публічні доходи в Україні – це грошові надходження до державного та місцевих бюджетів, а також до державних цільових фондів, які формують фінансову основу діяльності держави і органів місцевого самоврядування. Вони забезпечують фінансування державних функцій і виконання соціально-економічних програм.

Основними джерелами публічних доходів в Україні є **податкові доходи** – це найважливіша частина публічних доходів. Вони містять у собі: податок на доходи фізичних осіб (ПДФО), податок на прибуток підприємств, податок на додану вартість (ПДВ), акцизний податок, мито

на імпорт та експорт. Наступне джерело – це **неподаткові доходи.** Надходження від адміністративних зборів, штрафів, плати за послуги, доходів від державного майна. Приклади: плата за оренду державного або комунального майна, адміністративні штрафи, дохід від продажу державного майна.

Доходи від використання державного і комунального майна. Включають орендну плату, прибутки державних підприємств тощо. **Митні платежі** – плата за митне оформлення товарів, що ввозяться або вивозяться через кордон України.

Доходи від державних запозичень. Залучення коштів через державні облігації, кредити міжнародних організацій, внутрішні та зовнішні позики.

Далі перерахуємо собливості публічних доходів України:

– Податкові надходження становлять більшість доходів бюджету і є основним інструментом державного регулювання економіки.

– Важливу роль відіграють міжбюджетні трансферти, що допомагають збалансувати доходи місцевих бюджетів.

– Система публічних доходів постійно реформується для підвищення ефективності та прозорості надходжень.

– Значна частина доходів формується через податки на бізнес і населення, що вимагає збалансованої податкової політики для стимулювання розвитку економіки.

Публічні доходи – це частина національного доходу країни, яка утворюється в процесі розподілу і перерозподілу національного доходу і переходить у власність держави та органів місцевого самоврядування. Вони надходять до централізованих фондів (державного бюджету, місцевих бюджетів, позабюджетних фондів) і використовуються для фінансування функцій і завдань держави і місцевих органів влади.

Публічні доходи мобілізуються у безвідплатному порядку на підставі норм фінансового права через різні грошові платежі, включаючи податки, збори, пені та інші обов’язкові платежі. Вони є матеріальною основою для фінансування публічних видатків, що відповідають суспільним потребам і забезпечують реалізацію публічного інтересу.

Основні види публічних доходів поділяються на державні (надходять до державного бюджету й фондів) та місцеві (формують бюджети органів місцевого самоврядування). Крім бюджетних надходжень, публічні доходи ширші за поняття доходів бюджету, оскільки включають доходи цільових фондів та інших публічних фінансових структур.

Таким чином, публічні доходи є фінансовим підґрунтям для забезпечення державних і місцевих функцій, реалізації соціально-

економічних програм і покриття суспільних потреб на основі законодавчо визначених платежів і мобілізації ресурсів у державну та муніципальні скарбниці.

Публічні доходи – це частина національного доходу країни, яка у процесі розподілу і перерозподілу переходить у власність і розпорядження держави та органів місцевого самоврядування. Ці доходи формують централізовані фонди (державний бюджет, місцеві бюджети, цільові позабюджетні фонди) і використовуються для фінансування публічних функцій і завдань держави та місцевих органів влади. Вони здобуваються на підставі норм фінансового права у безвідплатному і безеквівалентному порядку за рахунок юридичних і фізичних осіб, які мають об'єкти оподаткування, і держава, мобілізуючи такі кошти, перетворює їх у свою власність без компенсації попереднім власникам.

Таким чином, сутність публічних доходів полягає у тому, що це доходи, які формуються в процесі розподілу національного доходу та забезпечують фінансову базу для здійснення публічних (державних і муніципальних) функцій, задоволення суспільних інтересів і забезпечення функціонування державних і місцевих інституцій.

Публічні доходи – це частина національного доходу країни, яка відраховується в процесі його розподілу і перерозподілу у власність і розпорядження держави та органів місцевого самоврядування. Вони формують централізовані фонди для фінансування державних та місцевих завдань і функцій, забезпечуючи ресурси для соціально-економічних програм, утримання органів влади, оборони країни та інших публічних потреб. Ці доходи мобілізуються у безвідплатному та безеквівалентному порядку, часто у вигляді податків і інших обов'язкових платежів від юридичних та фізичних осіб.

Публічні доходи поділяються на державні (що надходять до державного бюджету і позабюджетних фондів) та місцеві доходи (необхідні для фінансування завдань територіальних громад). Головним матеріальним джерелом публічних доходів є національний дохід країни, а вони забезпечують фінансування публічних видатків, необхідних для функціонування держави і територіальних органів самоврядування.

Публічні доходи поділяють на такі основні види:

1. **Податкові доходи** – надходження до бюджету у вигляді податків і зборів, які обов'язково сплачують фізичні та юридичні особи (наприклад, податок на прибуток, податок на додану вартість, акцизи, податок на доходи фізичних осіб тощо).
2. **Неподаткові доходи** – доходи, що надходять до бюджету, але

не пов’язані з оподаткуванням (наприклад, плата за оренду державного майна, адміністративні збори, штрафи, доходи від державних підприємств).

3. **Доходи від використання державного і комунального майна** – доходи від здачі в оренду, продажу або експлуатації державного чи муніципального майна.

4. **Доходи від державних запозичень** – кредити, позики, державні облігації, які використовуються для покриття бюджетного дефіциту.

5. **Митні платежі** – надходження від ввезення та вивезення товарів через митний кордон держави.

Таким чином, публічні доходи є основним матеріальним джерелом фінансових ресурсів для забезпечення функціонування держави і місцевого самоврядування.

Публічні доходи є фундаментальною складовою фінансової системи будь-якої держави, оскільки саме вони забезпечують економічну основу для реалізації публічних функцій і завдань держави. Їх сутність полягає у тому, що це – обов’язкові для сплати грошові надходження, які формуються відповідно до законодавства та спрямовуються на задоволення загальнодержавних і суспільних потреб. На відміну від приватних доходів, публічні доходи мають колективний характер і орієнтовані на забезпечення загального блага, що робить їх ключовим інструментом державного управління економікою та соціальною сферою.

Поняття публічних доходів охоплює широкий спектр фінансових ресурсів, серед яких найважливішими є податки, збори, доходи від державного майна, адміністративні платежі, штрафи, а також трансферти. Така різноманітність джерел формує комплексну систему надходжень, що забезпечує стабільність бюджетної системи, дає можливість державі виконувати соціальні, економічні, оборонні та адміністративні функції.

Класифікація публічних доходів за різними ознаками дозволяє гнучко і цілеспрямовано управляти державними фінансами, розподіляти ресурси відповідно до пріоритетів державної політики та забезпечувати їх ефективне використання. Зокрема, податкові доходи формують основу бюджетних надходжень, тоді як неподаткові доходи та трансферти виступають як додаткові механізми фінансування певних потреб.

Важливо зазначити, що правове регулювання публічних доходів має ключове значення для забезпечення прозорості, законності та справедливості у їх формуванні та використанні. Чітке визначення джерел доходів, повноважень органів влади та прав і обов’язків платників податків створює умови для ефективного адміністрування, зниження рівня ухилення від сплати, а також підвищення довіри суспільства до фінансової системи.

Отже, публічні доходи виступають не просто джерелом коштів, а потужним інструментом державного регулювання, що впливає на економічний розвиток, соціальну стабільність та добробут населення. Забезпечення їх ефективного збору та використання – це одна з найважливіших задач сучасної фінансової політики, від якої залежить успішність реформ, рівень інвестиційної привабливості країни та загальна стабільність суспільства.

Отже, глибоке розуміння сутності та поняття публічних доходів є базою для формування адекватної бюджетної політики і подальшого розвитку фінансової системи держави, що, в свою чергу, є передумовою сталого економічного зростання та соціальної справедливості.

5.2. Правовий аналіз системи публічних доходів

Система публічних доходів є фундаментальною складовою державних фінансів, що забезпечує ресурсну базу для виконання державою своїх функцій. Правове регулювання цієї системи – це комплекс норм і правил, які визначають джерела формування доходів, порядок їх збору, адміністрування та розподілу. Аналіз правових аспектів системи публічних доходів дозволяє виявити ефективність функціонування бюджетної системи, забезпечити її прозорість і законність, а також підвищити довіру суспільства до фінансових інститутів.

Правовий аналіз системи публічних доходів стосується вивчення правових норм, які регулюють формування, розподіл і використання публічних (державних) доходів. Це включає аналіз законодавства, що визначає види доходів держави, порядок їх надходження, відповідальність за порушення, а також принципи бюджетного процесу, які забезпечують законність і ефективність використання публічних коштів.

Правовий аналіз системи публічних доходів полягає у визначенні норм, які регулюють утворення, акумулювання й розподіл доходів держави та органів місцевого самоврядування на законодавчому рівні.

Правовий аналіз основних аспектів системи публічних доходів

1. Джерела публічних доходів і їх правове регулювання

Законодавство чітко визначає категорії доходів, які належать до публічних: податки, обов’язкові збори, доходи від підприємницької діяльності державних установ, адміністративні платежі, штрафи та пені. Встановлення таких джерел гарантує стабільність наповнення бюджетів

та недопущення несанкціонованого вилучення коштів.

2. Повноваження органів влади

Законодавство визначає компетенцію Верховної Ради щодо затвердження податкової політики, Кабінету Міністрів – щодо розробки проєктів законів і методичних рекомендацій, а Державної податкової служби – щодо адміністрування податків. Такий розподіл повноважень сприяє ефективному контролю та мінімізує ризики зловживань.

3. Права та обов'язки платників податків

Норми законів встановлюють обов'язок сплачувати податки своєчасно і в повному обсязі, а також право на отримання інформації, оскарження рішень органів влади та користування пільгами. Забезпечення балансу між обов'язками та правами підвищує рівень добровільної сплати податків і зменшує тіньову економіку.

4. Механізми контролю та відповідальності

Законодавство передбачає суворий контроль за правильністю і своєчасністю надходжень, включаючи податкові перевірки, фінансовий аудит, а також адміністративну та кримінальну відповідальність за порушення податкового законодавства.

Система публічних доходів – це сукупність усіх видів доходів, які надходять у розпорядження державної та місцевої влади, формують бюджетні та позабюджетні фонди, і мають правове закріплення у фінансовому законодавстві. До них належать:

- податкові надходження;
- неподаткові доходи (штрафи, збори, державні мита);
- надходження з державних фондів;
- доходи від державної та комунальної власності.

Нормативно-правову базу публічних доходів становлять:

1) Конституція України;
2) Бюджетний кодекс України;
3) Податковий кодекс України;
4) інші закони (наприклад, закони про державне пенсійне страхування, митні платежі тощо).

Конституція забезпечує закріплення повноважень органів державної та місцевої влади щодо власних доходів.

Принципи й особливості функціонування. Публічні доходи мають такі риси:

- надходять до державних та місцевих фондів у грошовій формі;
- встановлюються та адмініструються відповідно до законодавства;
- використовуються лише для задоволення публічних потреб

(наприклад, фінансування соціальних програм, розвитку інфраструктури, оборони тощо).

Контроль та примусовий характер стягнення здійснюється державними уповноваженими органами.

Основні етапи правового регулювання:

– встановлення видів і порядку нарахування доходів;

– здійснення контролю за їх надходженням та правильністю обліку;

– надання повноважень і відповідальності всім учасникам фінансових відносин у цій сфері;

– застосування санкцій за порушення законодавства щодо акумулювання та використання доходів.

Системи публічних доходів – це механізми збору та розподілу фінансових ресурсів, необхідних для фінансування функціонування держави та забезпечення виконання її основних функцій. У цьому контексті йдеться про податкові, митні, адміністративні та інші види доходів, які держава отримує для забезпечення суспільних потреб.

Основні компоненти системи публічних доходів

1. Податки – основне джерело публічних доходів, яке включає податки на доходи фізичних та юридичних осіб, на додану вартість, акцизи, податки на майно, землю, зокрема:

– прямі податки: податки, які нараховуються безпосередньо на доходи або майно платника податків (наприклад, податок на прибуток або податок на майно);

– непрямі податки: податки, що накладаються на споживчі товари та послуги (наприклад, ПДВ, акцизний податок).

2. Митні збори – кошти, що надходять до державного бюджету через митні операції (імпортні, експортні мита).

3. Державні позики – фінансування за рахунок боргових зобов’язань, наприклад, випуск державних облігацій.

4. Інші надходження – включають штрафи, збори за ліцензії, ренту за природні ресурси, а також доходи від державної власності, наприклад, від оренди або приватизації.

Система публічних доходів може бути різною залежно від:

– податкової політики (наприклад, прогресивне чи регресивне оподаткування);

– етапу розвитку країни (для розвинених країн характерна висока частка податків на доходи і споживання, для країн, що розвиваються, більше значення можуть мати прямі платежі, такі як митні збори та експорт);

– міжнародних зобов’язань (наприклад, вступ до міжнародних організацій може вимагати змін в системі оподаткування).

Принципи ефективної системи публічних доходів:

1) справедливість – податкова система має бути справедливою і не створювати надмірного тягаря для одних груп населення на шкоду іншим;

2) прозорість – процес збору і використання публічних доходів повинен бути зрозумілим і доступним для громадян;

3) стабільність – система повинна забезпечувати постійний і прогнозований потік доходів для забезпечення стабільного функціонування держави;

4) гнучкість – здатність адаптувати систему до змін в економіці або глобальних тенденцій.

Правовий аналіз системи публічних доходів є надзвичайно важливим для розуміння механізмів формування бюджетних ресурсів держави та регулювання фінансових відносин між суб’єктами публічної влади. Публічні доходи – це основа фінансової спроможності держави, яка забезпечує реалізацію її функцій та соціально-економічних програм.

Правова база, що регламентує систему публічних доходів, включає Конституцію України, Бюджетний кодекс, Податковий кодекс, а також низку законів і нормативних актів, які встановлюють порядок, принципи та механізми надходжень до державного та місцевих бюджетів. Ця база визначає повноваження органів влади, права і обов’язки платників податків, порядок адміністрування доходів, а також гарантує прозорість і законність у процесі формування бюджетних надходжень.

Правовий аналіз дозволяє виявити як сильні сторони системи, зокрема чіткість регламентування і розподіл компетенцій, так і проблемні моменти, такі як прогалини в законодавстві, надмірна складність податкової системи або неузгодженість норм, що може призводити до корупційних ризиків та зниження ефективності збору доходів.

Отже, удосконалення правової системи публічних доходів є ключовим чинником для забезпечення стабільності бюджетної системи, збалансованості державних фінансів та розвитку країни в цілому. Лише через чітке, прозоре і справедливе законодавче регулювання можна досягти ефективного наповнення бюджетів та забезпечити довіру громадян до фінансової системи держави.

5.3. Поняття та види публічних видатків

У сучасній державі публічні фінанси виконують важливу соціально-економічну функцію. Їх головна мета – забезпечити фінансування загальносуспільних потреб. Одним із ключових елементів публічних фінансів є *публічні видатки*, які відображають пріоритети державної політики та рівень фінансової спроможності країни або територіальної громади. Вони є основою реалізації соціальних програм, забезпечення національної безпеки, розвитку інфраструктури та підтримки економіки.

Публічні видатки – це грошові кошти, які держава або органи місцевого самоврядування спрямовують на виконання своїх функцій, задоволення суспільних потреб та забезпечення громадських благ. Вони є одним із ключових елементів бюджетної системи, що забезпечують фінансову підтримку різних сфер діяльності держави і суспільства.

Публічні видатки мають соціальний, економічний і політичний характер. Вони використовуються для реалізації державної політики, забезпечення національної безпеки, розвитку інфраструктури, соціального захисту населення, освіти, охорони здоров'я, культури та інших важливих напрямів. Таким чином, публічні видатки відображають пріоритети держави у розподілі фінансових ресурсів.

Інакше кажучи, публічні видатки – це фінансове забезпечення функцій держави та органів місцевого самоврядування шляхом використання коштів, що акумулюються у публічних фондах.

Особливістю публічних видатків є їх спрямованість не на отримання прибутку, а на задоволення загальних суспільних інтересів. Вони здійснюються за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, а також державних цільових фондів. Публічні видатки мають бути ефективними, прозорими та відповідати принципам законності і соціальної справедливості.

Розрізняють кілька основних видів публічних видатків: поточні, капітальні, соціальні, оборонні, адміністративні та видатки на обслуговування державного боргу. Кожен з цих видів виконує свою функцію і сприяє комплексному розвитку країни.

Поточні видатки забезпечують безперервне функціонування державних органів і установ, капітальні – розвиток матеріальної бази і інфраструктури, соціальні – підтримку населення і соціальну стабільність, оборонні – безпеку і захист держави, адміністративні – організацію управління, а видатки на обслуговування боргу – фінансову

стабільність.

Ефективне планування і контроль публічних видатків є важливою умовою збалансованості бюджету, раціонального використання ресурсів та реалізації державних програм. Недостатнє або неефективне фінансування може призводити до погіршення якості публічних послуг, соціальної напруги і загроз національній безпеці.

Публічні видатки – це кошти, які держава або органи місцевого самоврядування використовують для виконання своїх функцій та забезпечення потреб суспільства. Вони є важливою складовою бюджетного процесу і відображають пріоритети державної політики, а також соціально-економічні завдання.

Публічні видатки поділяються на кілька основних *видів*, які відрізняються за характером, метою та напрямками використання.

1. *Поточні (операційні) видатки.* Це видатки, які забезпечують повсякденну діяльність державних установ, органів влади, бюджетних організацій і соціальних служб. Вони включають оплату праці працівників бюджетної сфери, придбання товарів і послуг, витрати на комунальні послуги, соціальні виплати та інші поточні потреби. Цей вид видатків є найбільш стабільним і регулярним, оскільки підтримує функціонування державного апарату і задовольняє базові потреби населення.

2. *Капітальні (інвестиційні) видатки.* Ці видатки спрямовані на створення, відновлення та поліпшення основних фондів та матеріальних ресурсів держави. Вони включають будівництво та реконструкцію об’єктів інфраструктури, придбання техніки, обладнання, розвиток інноваційних проєктів. Капітальні видатки мають довгостроковий характер і сприяють економічному розвитку країни, підвищенню продуктивності праці та якості життя населення.

3. *Соціальні видатки.* Вони охоплюють фінансову підтримку населення, соціальний захист, пенсійні виплати, допомогу малозабезпеченим верствам, субсидії, пільги, стипендії тощо. Соціальні видатки відіграють важливу роль у забезпеченні соціальної справедливості, зниженні рівня бідності та підтримці стабільності в суспільстві.

4. *Оборонні видатки.* Цей вид видатків призначений для фінансування Збройних сил, правоохоронних органів та інших силових структур. Вони включають витрати на утримання армії, закупівлю озброєння, техніки, проведення навчань і забезпечення безпеки країни. Оборонні видатки забезпечують державний суверенітет і національну безпеку.

5. *Адміністративні видатки.* Це витрати, пов’язані з управлінням

державою, організацією роботи органів влади, проведенням виборів, реєстраційними та адміністративними послугами. Вони забезпечують ефективність і функціонування державного апарату.

6. *Видатки на обслуговування державного боргу.* До цієї категорії належать виплати відсотків за державними позиками, а також погашення основного боргу. Обслуговування боргу є важливою частиною фінансової політики держави і впливає на бюджетну стабільність.

Основні *функції* публічних видатків

1. Соціальна функція – фінансування освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення.
2. Економічна функція – підтримка економічного зростання, стимулювання інвестицій.
3. Регуляторна функція – вплив на розподіл ресурсів у суспільстві.
4. Безпекова функція – забезпечення оборони, правопорядку та надзвичайних заходів.

Класифікація публічних видатків

За рівнями бюджетної системи:

– видатки державного бюджету – фінансування загальнодержавних програм, оборони, дипломатії, правоохоронної системи;

– видатки місцевих бюджетів – освіта, охорона здоров'я, житлово-комунальні послуги, культура на місцевому рівні.

За економічним змістом (економічна класифікація):

– поточні видатки – заробітна плата, стипендії, оплата комунальних послуг, трансферти;

– капітальні видатки – інвестиції, реконструкція, капітальний ремонт, придбання обладнання.

За функціональним призначенням (функціональна класифікація):

– освіта;
– охорона здоров'я;
– соціальний захист і соціальне забезпечення;
– економічна діяльність;
– оборона;
– культура і мистецтво;
– державне управління.

За джерелами фінансування:

– бюджетні видатки (кошти державного або місцевого бюджетів);

– позабюджетні видатки (фонди соціального страхування, Пенсійний фонд, цільові державні програми).

За характером фінансування:

– безповоротні (дотації, субсидії, трансферти);

– поворотні (позики, кредити, фінансування за гарантіями держави).

Отже, публічні видатки є багатогранною категорією, що охоплює різні сфери суспільного життя. Вони спрямовані як на поточне забезпечення функціонування держави, так і на довгостроковий розвиток, соціальний захист і безпеку. Раціональне планування і ефективне використання публічних видатків є запорукою економічної стабільності, розвитку та соціальної справедливості в країні.

Публічні видатки – це важливий інструмент реалізації функцій держави та органів місцевого самоврядування, що забезпечує соціальну стабільність, економічний розвиток та безпеку громадян. Їх структура, обсяг і ефективність використання відображають якість управління публічними фінансами в країні. Для України, яка перебуває в стані трансформації та війни, оптимізація публічних видатків і забезпечення їх прозорості мають вирішальне значення для досягнення сталого розвитку та довіри громадян до влади.

Публічні видатки є ключовим елементом системи публічних фінансів, оскільки саме через них держава та органи місцевого самоврядування реалізують свої функції, забезпечують соціальний захист населення, розвиток економіки, оборону, правопорядок та інші важливі суспільні потреби.

У процесі формування та виконання публічних видатків відображаються **бюджетна політика**, **економічні пріоритети** та **соціальні зобов'язання** держави перед громадянами.

Різноманітність видів публічних видатків – за рівнями бюджетної системи, економічним змістом, функціональним призначенням, джерелами фінансування – дозволяє ефективно планувати та реалізовувати фінансування національного та місцевого розвитку. Особливої актуальності набуває класифікація видатків у рамках **програмно-цільового методу**, який підвищує прозорість і результативність використання бюджетних коштів.

В умовах децентралізації, військових викликів та обмежених ресурсів, держава має зосередити зусилля не лише на забезпеченні обсягів фінансування, а й на **підвищенні ефективності, адресності та контрольованості видатків**. Це дозволить зміцнити бюджетну систему, підвищити довіру до влади та сприяти сталому соціально-економічному розвитку України.

5.4. Фінансування публічних видатків

Фінансування публічних видатків є ключовим елементом бюджетної системи, що забезпечує реалізацію функцій держави та місцевого самоврядування. Це процес, у межах якого органи влади спрямовують зібрані публічні доходи на забезпечення потреб суспільства: освіту, медицину, оборону, інфраструктуру, соціальний захист та інші напрямки. Ефективне фінансування публічних видатків є запорукою стабільного економічного розвитку, соціальної справедливості та політичної стабільності в державі.

Публічні видатки – це витрати держави та органів місцевого самоврядування, що здійснюються з державного та місцевих бюджетів з метою виконання функцій держави, надання суспільних благ та задоволення соціально значущих потреб населення. Їхній обсяг, структура та пріоритети визначаються бюджетною політикою та програмами економічного й соціального розвитку.

Фінансування публічних видатків – це процес забезпечення держави й органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами, необхідними для реалізації їхніх функцій та завдань. Це важливий елемент системи публічних фінансів, що визначає спроможність держави забезпечувати надання публічних благ, підтримку економіки, соціальний захист населення, функціонування освіти, медицини, оборони, інфраструктури тощо.

У загальному розумінні фінансування публічних видатків означає акумулювання доходів бюджету (державного чи місцевого) і цільове використання цих коштів на покриття витрат, передбачених законом. Джерела фінансування видатків визначаються залежно від типу бюджету, економічної ситуації в країні, політики уряду, а також рівня децентралізації влади.

Фінансування здійснюється в межах бюджетного процесу і передбачає суворе дотримання принципів бюджетного права, зокрема: законності, цільового використання коштів, прозорості, ефективності та підзвітності.

Фінансування публічних видатків в Україні здійснюється за рахунок таких основних джерел:

1. ***Податкові надходження***. Це основне джерело фінансових ресурсів. До них належать податки на доходи фізичних осіб, податок на прибуток підприємств, ПДВ, акцизи, рентна плата, мито тощо. Податки забезпечують стабільний і прогнозований потік доходів до бюджетів

різних рівнів.

2. ***Неподаткові надходження***. Вони включають адміністративні збори, штрафи, доходи від оренди державного майна, дивіденди від державних підприємств, плати за послуги тощо. Хоч ці доходи й менш значущі за обсягом, вони доповнюють податкову базу.

3. ***Офіційні трансферти***. Вони включають міжбюджетні трансферти: дотації, субвенції, субсидії, що передаються з державного бюджету до місцевих бюджетів з метою вирівнювання фінансових можливостей регіонів або цільового фінансування конкретних програм (наприклад, освіти чи медицини).

4. ***Залучення позикових коштів***. Якщо власних доходів бюджету недостатньо, держава може фінансувати видатки за рахунок внутрішніх та зовнішніх запозичень. Це відбувається шляхом розміщення державних облігацій, отримання кредитів від міжнародних фінансових установ (Світовий банк, МВФ тощо), а також за рахунок коротко- і довгострокових позик.

5. ***Цільові державні фонди***. Це спеціалізовані установи (наприклад, Пенсійний фонд України, Фонд соціального страхування, Фонд безробіття), які мають власні джерела надходжень (страхові внески) і використовуються для фінансування конкретних соціальних зобов'язань держави.

Фінансування публічних видатків може здійснюватися різними *методами*:

− *бюджетне фінансування* – це система відносин, у межах якої держава здійснює розподіл і перерозподіл бюджетних коштів між розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів для забезпечення виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування. Це фінансовий механізм, що реалізується через державний та місцеві бюджети, забезпечує підтримку пріоритетних напрямів розвитку та виконання зобов'язань держави перед суспільством, пряме виділення коштів із бюджету. Від того, наскільки прозоро, ефективно та обґрунтовано формуються й використовуються бюджетні кошти, залежить добробут населення, розвиток економіки та авторитет державних інституцій. Удосконалення бюджетного фінансування є не лише технічним, а й політичним завданням, що потребує комплексного підходу, інституційної стабільності та участі громадськості в контролі за бюджетним процесом;

− *цільове фінансування* – це форма надання фінансових ресурсів з державного або місцевих бюджетів (або з інших джерел), яка передбачає їх використання *виключно на певну мету*, програму,

проєкт чи захід, заздалегідь визначений у нормативно-правових актах, планах або кошторисах. На відміну від загального фінансування, де кошти можуть використовуватись у межах загального бюджету установи, цільове фінансування суворо обмежене напрямом і умовами використання, спрямування коштів на конкретні програми або заходи. Цільове фінансування є важливим інструментом реалізації публічної фінансової політики, який забезпечує ефективне використання бюджетних ресурсів шляхом спрямування їх на конкретні цілі. За умови правильної організації, прозорості та контролю, цільове фінансування дозволяє досягти значного соціально-економічного ефекту. Проте воно вимагає відповідального планування, чіткого нормативного регулювання та реального оцінювання результатів для того, щоб справді служити інтересам держави та суспільства;

– *субвенційне фінансування* – це форма цільового фінансування з державного бюджету (або бюджетів вищого рівня) до бюджетів нижчого рівня, що передбачає використання коштів *виключно на конкретні, визначені законом або рішенням, цілі***,** передача коштів місцевим бюджетам з умовою цільового використання. Субвенційне фінансування є ефективним інструментом цільової підтримки територіальних громад та важливим елементом міжбюджетної політики. Воно дозволяє державі реалізовувати соціально важливі ініціативи на місцевому рівні, забезпечує виконання делегованих повноважень та сприяє розвитку регіонів. Водночас для підвищення ефективності субвенційного механізму необхідне удосконалення нормативного регулювання, підвищення прозорості та підзвітності в розподілі й використанні коштів, а також розширення фінансової автономії громад;

– *кредитування* – у формі державних гарантій або бюджетних позик. Кредитування як форма участі держави у фінансовому забезпеченні певних потреб полягає у *наданні бюджетних позик або державних гарантій* юридичним особам, суб'єктам господарювання чи органам місцевого самоврядування. Такий підхід дозволяє залучати додаткові ресурси для реалізації важливих соціально-економічних програм, не збільшуючи безпосередньо витрати бюджету. *Бюджетна позика* – це тимчасове надання бюджетних коштів на поворотній основі для вирішення певних завдань, зазвичай у надзвичайних чи кризових ситуаціях. Вони можуть надаватися: державним підприємствам, органам місцевого самоврядування, іншим юридичним особам – на підставі відповідного рішення уряду або місцевої ради. Наприклад: у разі затримки надходжень від податків бюджетна позика може надаватись Пенсійному фонду для забезпечення вчасної виплати пенсій. *Державна*

гарантія – це *зобов'язання уряду України або місцевих органів влади* забезпечити виконання боргових зобов'язань позичальника (наприклад, підприємства) перед кредитором у разі його неплатоспроможності. *Це не пряме фінансування*, а форма *фінансового поручительства*. Вони надаються: під проєкти державного значення, зазвичай із *високим рівнем соціальної або економічної важливості*, на підставі *закону про державний бюджет* або відповідного рішення Кабінету Міністрів. Наприклад: державна гарантія на будівництво об'єктів енергетики, інфраструктури, модернізацію залізничного транспорту тощо. Кредитування через державні гарантії та бюджетні позики – це *важливий інструмент державної фінансової політики*, який дає змогу підтримувати проєкти, що мають стратегічне значення, без прямого витрачання бюджетних коштів. Проте його застосування потребує високого рівня прозорості, обґрунтованості, ефективного моніторингу та чіткого правового регулювання для уникнення бюджетних ризиків і боргових навантажень у майбутньому;

– *публічно-приватне партнерство (ППП)* – це форма співпраці між державними органами (публічним сектором) та приватними інвесторами (бізнесом) з метою реалізації проєктів, які мають суспільне значення, на засадах розподілу ризиків, відповідальності, ресурсів та доходів. ППП дозволяє поєднати фінансові ресурси та управлінські можливості приватного сектору з інституційною підтримкою і публічною відповідальністю держави. Публічно-приватне партнерство є ефективною формою взаємодії держави та бізнесу, яка дозволяє поєднати можливості обох сторін для досягнення спільної мети – розвитку публічної інфраструктури та підвищення якості суспільних послуг. За умов прозорого регулювання, ефективного управління ризиками та забезпечення контролю з боку громадськості ППП може стати важливим драйвером сталого розвитку в Україні. Основні форми ППП:

а) концесія. Держава надає приватному інвестору право користуватись об'єктом державної чи комунальної власності на певний строк із правом отримання доходу від експлуатації.

б) угода про співпрацю (партнерство). Спільна діяльність без створення юридичної особи – для реалізації конкретного проєкту.

в) будівництво – експлуатація – передача (BOT). Приватний партнер будує об'єкт, експлуатує його, а потім передає державі.

г) будівництво – володіння – експлуатація (BOO). Приватний інвестор зберігає право власності на об'єкт.

д) лізинг та управлінський контракт. Держава передає приватному партнеру об'єкт в управління чи оренду для ефективнішого використання.

Незважаючи на наявність різних джерел, система фінансування публічних видатків в Україні стикається з низкою викликів, а саме недостатній рівень власних доходів місцевих бюджетів, нерівномірність податкового потенціалу регіонів, надмірна залежність від міжбюджетних трансфертів, проблеми з прозорістю та ефективністю використання коштів, зростання державного боргу через дефіцит бюджету.

В умовах децентралізації особливо важливою є фінансова спроможність громад, яка повинна базуватись не лише на трансфертах, а й на розвитку власної дохідної бази.

Отже, фінансування публічних видатків є основою реалізації функцій держави. Воно забезпечує роботу бюджетної сфери, надання публічних послуг, підтримку економічної та соціальної стабільності. Раціональна бюджетна політика, ефективне управління доходами, контроль за видатками та прозоре використання коштів – це ключові умови успішного функціонування публічних фінансів. Удосконалення механізмів фінансування, розширення повноважень громад і розвиток інструментів фінансової автономії є важливими кроками для забезпечення сталого розвитку України.

Фінансування публічних видатків є інструментом реалізації державної політики, спрямованої на забезпечення життєдіяльності суспільства, економічного зростання та соціального захисту громадян. Якість і ефективність цього процесу безпосередньо впливають на рівень життя населення та функціонування державних інституцій. В умовах сучасних викликів необхідне подальше вдосконалення механізмів фінансування, підвищення прозорості, підзвітності та орієнтація на реальні результати.

5.5. Правові основи програмно-цільового фінансування

У сучасних умовах реформування бюджетної системи України одним із головних напрямів удосконалення управління державними фінансами є запровадження *програмно-цільового методу фінансування (ПЦМ)*. Цей підхід спрямований на підвищення ефективності, прозорості та результативності використання бюджетних коштів, орієнтуючись не лише на обсяг витрат, а передусім – на досягнення конкретних результатів.

Програмно-цільовий метод фінансування – це підхід до управління бюджетними ресурсами, який орієнтований на досягнення конкретних результатів через реалізацію бюджетних програм. Такий

підхід дозволяє підвищити ефективність використання публічних коштів, забезпечити прозорість та підзвітність у фінансуванні державних та місцевих потреб.

Програмно-цільовий метод – це сучасна технологія бюджетного фінансування, що передбачає:

– формування бюджетних програм із чітко визначеними цілями;

– встановлення очікуваних результатів і індикаторів ефективності;

– забезпечення прозорого розподілу коштів відповідно до стратегічних пріоритетів держави або громади.

На відміну від традиційного кошторисного підходу, де акцент робиться на витратах, ПЦМ орієнтує бюджетну політику на досягнення соціально значущих результатів.

Правові основи програмно-цільового фінансування в Україні формуються системою законодавчих і нормативно-правових актів, що визначають принципи, порядок, процедури планування, виконання та контролю за реалізацією бюджетних програм.

Головний нормативно-правовий акт – це Бюджетний кодекс України, що регулює питання застосування програмно-цільового методу (ПЦМ) у бюджетному процесі, зокрема:

– стаття 20 встановлює, що в Україні застосовується програмно-цільовий метод у бюджетному плануванні та виконанні бюджетів, зокрема на рівні державного і місцевих бюджетів;.

– бюджетна програма визначається як сукупність заходів, які спрямовані на досягнення конкретної мети, результатів і фінансуються з бюджету;

– паспорти бюджетних програм містять завдання, напрями витрат, цілі, індикатори ефективності, які використовуються для оцінки результативності витрачання коштів;

Щорічний бюджетний закон, а саме Закон України «Про державний бюджет», встановлює конкретні обсяги фінансування бюджетних програм, затверджує розпорядників коштів та напрями їх використання в межах програмно-цільового підходу.

Також до законодавчої бази сілд віднести підзаконні нормативно-правові акти, а саме:

– наказ Мініністерства фінансів України № 836 від 26.08.2014 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі». Цей документ:

деталізує процедури планування, затвердження, моніторингу та оцінки бюджетних програм;

визначає структуру паспорта бюджетної програми, систему

результативних показників, що дозволяють оцінити ефективність витрачання коштів;

– накази Казначейської служби, що регламентують процедури виконання бюджетних програм у частині касового обслуговування, звітності та контролю.

Основними принципами програмно-цільового фінансування є:

1. *Програмність*. Цей принцип передбачає, що фінансування здійснюється не на окремі видатки, а за конкретними програмами або проєктами, які мають чітко визначені цілі, завдання, заходи та очікувані результати. Програмний підхід дозволяє комплексно планувати бюджетні ресурси та координувати дії різних органів влади.

2. *Цільовість*. Кошти бюджету виділяються виключно на досягнення визначених у програмі цілей. Це забезпечує цільове використання ресурсів і виключає їхнє нецільове або неефективне витрачання. Відповідність фактичного використання коштів заявленим завданням є важливим критерієм контролю.

3. *Результативність*. Фінансування оцінюється за фактичним досягненням поставлених цілей і завдань, а не тільки за обсягом витрачених коштів. Цей принцип сприяє орієнтації на якість виконання програм і ефективність використання ресурсів. Для цього встановлюються показники ефективності, які регулярно аналізуються.

4. *Економічність*. Використання бюджетних коштів має бути максимально раціональним – досягнення цілей повинно здійснюватися з мінімальними витратами. Цей принцип спрямований на уникнення зайвих витрат, дублікатів і неефективності, що особливо важливо при обмежених ресурсах.

5. *Прозорість і підзвітність*. Відкритість інформації про планування, розподіл і використання коштів є запорукою довіри суспільства до бюджетної системи. Підзвітність перед контролюючими органами і громадськістю забезпечує відповідальність розпорядників коштів за виконання програм і досягнення цілей.

6. *Плановість*. Програмно-цільове фінансування ґрунтується на чіткому плануванні заходів, термінів їх виконання, ресурсів і очікуваних результатів. Це дозволяє злагоджено реалізовувати програми, прогнозувати потреби у фінансах і ефективно контролювати процес.

Дотримання цих принципів у програмно-цільовому фінансуванні забезпечує більш ефективне і прозоре використання бюджетних коштів, сприяє досягненню стратегічних завдань державної політики, підвищує відповідальність органів влади і довіру громадськості. Водночас це створює умови для постійного вдосконалення управління фінансами та

підвищення якості державних послуг.

Ці принципи забезпечують ефективне управління бюджетними коштами, підвищують відповідальність розпорядників і сприяють досягненню стратегічних цілей державної політики.

Програмно-цільовий метод фінансування застосовується у різних сферах діяльності держави та місцевого самоврядування для забезпечення ефективного розподілу бюджетних коштів і досягнення конкретних результатів. Основні сфери використання програмно-цільового методу:

- освіта – фінансування програм модернізації шкіл, впровадження нових освітніх стандартів, підвищення кваліфікації педагогів;
- охорона здоров'я – підтримка програм розвитку медицини, профілактики захворювань, закупівля медичного обладнання, будівництво лікарень;
- соціальний захист населення – реалізація програм допомоги вразливим категоріям населення, підтримка сімей, пенсіонерів, інвалідів;
- інфраструктура та будівництво – фінансування проєктів з будівництва та ремонту доріг, мостів, житлових будинків, об'єктів комунального господарства;
- охорона довкілля – підтримка екологічних програм, заходів із захисту природних ресурсів, боротьби з забрудненням;
- культура і спорт – фінансування культурних заходів, реставрації пам'яток, розвиток спортивної інфраструктури і програм;
- безпека і оборона – реалізація програм модернізації збройних сил, забезпечення громадського порядку, заходів цивільного захисту;
- науково-технічний розвиток – підтримка інноваційних проєктів, досліджень, розробок у різних сферах економіки.

У межах кожної програми визначаються головні розпорядники бюджетних коштів, відповідальні виконавці, очікувані результати, а також механізми контролю.

Попри загальне впровадження програмно-цільового методу, в Україні існують такі проблеми:

- формальний підхід до визначення результативних показників;
- низький рівень якості оцінки ефективності програм;
- недостатня спроможність місцевих органів влади формувати та реалізовувати якісні програми;
- проблеми з фінансуванням багаторічних програм у разі зміни політичних пріоритетів;

У перспективі важливими кроками є:

- удосконалення системи оцінки результатів;
- підвищення кваліфікації працівників бюджетної сфери;

– автоматизація бюджетного планування;
– розширення практики середньострокового бюджетного планування.

Отже, програмно-цільове фінансування є сучасним інструментом управління бюджетними коштами, який дозволяє орієнтуватися не лише на обсяг витрат, а й на досягнення конкретних результатів. Його правові основи чітко закріплені в Бюджетному кодексі України та інших нормативно-правових актах, що забезпечує законність, прозорість та ефективність бюджетного процесу. Подальше вдосконалення ПЦМ має стратегічне значення для підвищення якості управління публічними фінансами в Україні.

Програмно-цільовий метод фінансування є інструментом нового покоління у сфері бюджетного планування. Він дозволяє перейти від простої системи обліку витрат до управління за результатами, що надзвичайно важливо в умовах обмежених фінансових ресурсів. Ефективна реалізація ПЦМ потребує не лише нормативної підтримки, а й підвищення кваліфікації виконавців, сучасних ІТ-інструментів та політичної волі. Успішне застосування цього методу сприятиме підвищенню довіри громадськості до бюджетного процесу та ефективності функціонування держави.

Висновки до теми 5

Публічні доходи і видатки є основними економічними категоріями, які формують бюджетну систему держави. Вони відображають фінансові потоки, що забезпечують функціонування державних інститутів, виконання соціальних програм та розвиток інфраструктури. Розуміння природи, структури та особливостей публічних доходів і видатків є важливим для ефективного управління державними фінансами.

Публічні фінанси є ключовим інструментом економічної політики будь-якої держави. Основу цієї системи становлять публічні доходи та публічні видатки, які забезпечують фінансове функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, реалізацію державних програм, соціального захисту населення, оборони, освіти, медицини, інфраструктури тощо.

Публічні доходи – це сукупність усіх грошових надходжень до державного і місцевих бюджетів, а також до цільових фондів, які формуються з податків, неподаткових платежів, державних позик, мит, зборів, адміністративних штрафів, доходів від державного майна тощо. Серед них найбільшу частку традиційно займають податкові надходження,

що є обов'язковими платежами фізичних і юридичних осіб до бюджету.

Важливо відмітити, що система публічних доходів не лише наповнює бюджет, а й є інструментом перерозподілу національного доходу з метою досягнення соціальної рівності, підтримки окремих галузей або регіонів, стимулювання інвестицій та економічного розвитку.

Публічні видатки – це витрати, які здійснюються з державного або місцевих бюджетів на виконання функцій держави: фінансування соціальних програм, заробітної плати працівникам бюджетної сфери, будівництва об'єктів інфраструктури, надання пільг, підтримки підприємств тощо. За характером витрат вони поділяються на поточні (що забезпечують щоденне функціонування державних структур) та капітальні (що спрямовані на розвиток і інвестування в майбутнє – наприклад, будівництво шкіл, лікарень, доріг).

Рівень і структура видатків є відображенням економічної політики держави. Пріоритетність соціальних видатків свідчить про орієнтацію на соціальну державу, а акцент на обороні чи промисловості – про інші пріоритети політичного курсу.

Ефективне управління публічними доходами та видатками можливе лише за дотримання таких ключових принципів, як прозорість, підзвітність, ефективність, економічність, цільове використання коштів, а також справедливість і збалансованість. Лише за таких умов державні фінанси працюють на благо суспільства.

Особливе значення має забезпечення бюджетної збалансованості, тобто відповідності між обсягом доходів і видатків. Наявність хронічного дефіциту бюджету свідчить про фінансову нестабільність і може призводити до збільшення державного боргу, інфляції та зниження довіри до уряду.

Раціональне управління публічними доходами і видатками дозволяє досягати балансу між надходженнями і витратами, підтримувати фінансову стабільність і забезпечувати сталий розвиток країни. Важливо також забезпечити прозорість і підзвітність у формуванні та використанні публічних фінансів, що сприятиме підвищенню довіри суспільства до державних інституцій.

У сучасних умовах важливою тенденцією є фінансова децентралізація, яка передбачає передачу частини доходів та видатків на місцевий рівень. Це сприяє зростанню фінансової автономії громад, дозволяє краще враховувати місцеві потреби, ефективніше використовувати ресурси та підвищувати якість публічних послуг.

Отже, публічні доходи та видатки – це взаємопов'язані категорії, які формують основу фінансового забезпечення держави. Від ефективності

їх формування та використання залежить не лише економічна стабільність, а й якість життя громадян, розвиток держави, соціальна справедливість та довіра до влади.

Контрольні за питання до теми 5

1. Що таке публічні доходи? Яке їхнє призначення?
2. Які основні джерела публічних доходів ви знаєте?
3. У чому полягає різниця між податковими та неподатковими доходами?
4. Яка роль податків у формуванні публічних доходів?
5. Що таке прямі та непрямі податки? Наведіть приклади.
6. Які ще види доходів (окрім податків) надходять до державного бюджету?
7. Що таке державні запозичення та яку роль вони відіграють у фінансовій системі?
8. Як класифікують публічні доходи за рівнями бюджету (державний, місцевий)?
9. Що таке публічні (державні) видатки?
10. Яке основне призначення публічних видатків у державі?
11. Які існують види публічних видатків за функціональним призначенням?
12. Що таке соціально орієнтовані видатки? Наведіть приклади.
13. У чому різниця між поточними і капітальними видатками?
14. Які принципи лежать в основі ефективного використання публічних коштів?
15. Як публічні видатки впливають на економіку країни?
16. Що таке бюджет і яку роль він відіграє у взаємозв'язку між доходами і видатками?
17. Які принципи лежать в основі побудови бюджетної системи?
18. Що таке дефіцит бюджету і як він покривається?
19. У чому полягає взаємозв'язок між доходами і видатками держави?
20. Які органи в Україні відповідають за формування та контроль публічних доходів і видатків?

Тестові завдання до теми 5

1 *Що таке публічні доходи:*

а) витрати підприємств на розвиток;

б) особисті доходи громадян;

в) сукупність грошових надходжень до бюджету держави і місцевих органів;

г) грошові надходження комерційних банків?

2 *Яке з наведених джерел є основним видом публічних доходів:*

а) іноземні інвестиції;

б) податки;

в) кредити фізичних осіб;

г) приватизація?

3 *Які податки належать до прямих:*

а) акциз;

б) податок на додану вартість;

в) податок на прибуток підприємств;

г) мито?

4 *Які податки належать до непрямих:*

а) податок на землю;

б) єдиний соціальний внесок;

в) податок на доходи фізичних осіб;

г) податок на додану вартість?

5 *Що таке публічні видатки:*

а) доходи підприємств;

б) грошові витрати держави на виконання її функцій;

в) витрати домогосподарств;

г) банківські транзакції?

6 *До якої групи належать витрати на оборону, безпеку та правопорядок:*

а) адміністративні;

б) соціальні;

в) економічні;

г) державні?

7 *Який вид доходів НЕ належить до податкових:*

а) податок на прибуток;

б) акциз;

в) мито;

г) адміністративний збір?

8 *Що таке неподаткові доходи бюджету:*
а) доходи, що стягуються з банків;
б) надходження, не пов'язані з оподаткуванням;
в) всі іноземні інвестиції;
г) прибуток від експорту?

9 *Що з наведеного належить до соціальних публічних видатків:*
а) видатки на оборону;
б) видатки на охорону здоров'я;
в) видатки на інфраструктуру;
г) видатки на судову систему?

10 *Що з наведеного є метою публічних доходів:*
а) зменшення приватної власності;
б) фінансування особистих потреб чиновників;
в) забезпечення функцій держави;
г) погашення боргів підприємств?

11 *Що з наведеного є прикладом капітальних видатків бюджету:*
а) пенсійні виплати;
б) закупівля медикаментів;
в) будівництво школи;
г) заробітна плата працівникам бюджетної сфери?

12 *До якого виду доходів належать штрафи та пені:*
а) прямі доходи;
б) неподаткові доходи;
в) експортні доходи;
г) митні платежі?

13 *Який з податків надходить до місцевих бюджетів:*
а) акциз;
б) податок на прибуток;
в) податок на майно;
г) мито?

14 *До публічних видатків належать усі, крім:*
а) пенсійні виплати;
б) видатки на освіту;
в) дивіденди за акції;

г) видатки на охорону здоров'я.

15 *Який принцип в основі справедливої податкової системи:*
а) централізація;
б) добровільність;
в) рівномірність і здатність платити;
г) мінімізація державного контролю?

16 *Яке з наведених джерел є внутрішнім борговим фінансуванням бюджету:*
а) кредит Світового банку;
б) податок на доходи;
в) державні облігації;
г) прямі іноземні інвестиції?

17 *Що з наведеного належить до поточних видатків бюджету:*
а) будівництво мостів;
б) купівля обладнання;
в) оплата комунальних послуг бюджетних установ;
г) капітальні інвестиції?

18 *Що з наведеного є принципом використання публічних коштів:*
а) таємність;
б) ефективність;
в) конфіденційність;
г) вибірковість?

19 *Що таке фіскальна політика:*
а) грошова політика НБУ;
б) політика валютного курсу;
в) діяльність держави щодо формування доходів і видатків;
г) стратегія зовнішніх запозичень?

20 *Який орган здійснює контроль за правильним використанням публічних коштів в Україні:*
а) Кабінет Міністрів України;
б) Верховна Рада України;
в) Рахункова палата України;
г) Міністерство економіки України?

Розділ 6
БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ

6.1. Поняття, зміст, принципи та стадії бюджетного процесу. Учасники бюджетного процесу. Поняття бюджетного циклу. Співвідношення бюджетного циклу та бюджетного періоду

У сучасній державі бюджет є основою фінансової системи та найважливішим інструментом реалізації соціально-економічної політики. Від ефективності складання, затвердження, виконання та контролю за бюджетом значною мірою залежить рівень розвитку держави, добробут громадян, фінансова дисципліна та стабільність. Усі ці дії об'єднуються в єдиний механізм – *бюджетний процес.*

Бюджетний процес – це регламентована законодавством діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування та інших учасників, пов'язана зі складанням, розглядом, затвердженням, виконанням бюджетів, контролем за їх виконанням, а також підготовкою та затвердженням звітів про їх виконання.

Це поетапний, безперервний і циклічний процес, який забезпечує функціонування бюджетної системи країни. Він здійснюється відповідно до норм Бюджетного кодексу України та інших нормативно-правових актів.

Бюджетний процес в Україні регулюється, передусім, такими нормативно-правовими актами:

– Конституція України – встановлює загальні принципи формування державного бюджету;

– Бюджетний кодекс України – базовий закон, який визначає організацію бюджетної системи, принципи, стадії та учасників бюджетного процесу;

– щорічний Закон про Державний бюджет України – регламентує конкретні обсяги доходів та видатків на плановий рік;

– інші акти – закони про міжбюджетні відносини, накази Міністерства фінансів, постанови Кабінету Міністрів тощо.

До учасників бюджетного процесу належать:

– Верховна Рада України – ухвалює державний бюджет;

– Кабінет Міністрів України – організовує складання проєкту бюджету;

– Міністерство фінансів – здійснює методичне керівництво та узагальнення бюджетних показників;

– Державна казначейська служба – здійснює касове виконання бюджету;

– Рахункова палата – здійснює контроль за використанням державних фінансів;

– органи місцевого самоврядування – відповідають за складання та виконання місцевих бюджетів;

– головні розпорядники бюджетних коштів – міністерства, відомства, департаменти, що реалізують бюджетні програми.

Бюджетний процес в Україні проходить через кілька послідовних етапів:

1. *Складання проєкту бюджету*. На цьому етапі формується проєкт державного бюджету, розробляються прогнози доходів і видатків. Процес координується Міністерством фінансів на основі Бюджетної декларації, що подається заздалегідь (на 3 роки).

2. *Розгляд і затвердження бюджету*. Проєкт бюджету розглядається Верховною Радою України. Бюджет проходить кілька читань, після чого затверджується як Закон про Державний бюджет.

3. *Виконання бюджету*. Після затвердження розпочинається практична реалізація: збір доходів, фінансування витрат, реалізація бюджетних програм. Виконання координує Державна казначейська служба.

4. *Контроль і нагляд за виконанням бюджету*. Цей етап передбачає перевірку ефективності використання бюджетних коштів. Контроль здійснюють Рахункова палата, Державна аудиторська служба, органи місцевого самоврядування.

5. *Підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету*. Після завершення фінансового року складається звіт, який подається на розгляд Верховної Ради або місцевих рад. Затвердження звіту завершує цикл бюджетного процесу.

Бюджетний процес здійснюється на основі ***принципів***, закріплених у Бюджетному кодексі України:

– *принцип законності* – кожен етап має відбуватись відповідно до чинного законодавства;

– *принцип цільового використання коштів* – бюджетні кошти можуть використовуватись лише за призначенням;

– *принцип ефективності* – кошти мають використовуватись максимально результативно;

– *принцип прозорості та підзвітності* – громадяни повинні мати доступ до інформації про бюджет;

– *принцип самостійності бюджетів* – кожен бюджет є незалежним у межах своїх повноважень;

– *принцип збалансованості* – витрати бюджету мають відповідати реальним доходам.

Бюджетний процес – це не лише технічна процедура фінансового планування, а важливий інструмент реалізації державної політики, забезпечення соціально-економічного розвитку та функціонування державних інституцій. Його чітка організація, законодавча визначеність, контроль та відповідальність учасників забезпечують фінансову дисципліну, прозорість і стабільність у використанні публічних коштів. Для України в умовах реформ і децентралізації удосконалення бюджетного процесу є ключовим кроком на шляху до ефективного державного управління.

Бюджетний процес – це основа функціонування фінансової системи будь-якої держави. Він забезпечує планомірне формування, розподіл і використання публічних фінансових ресурсів. Успішне виконання бюджетного процесу є гарантією фінансової стабільності країни, ефективного виконання державних програм, соціального захисту громадян і підтримки економіки.

Одним із ключових аспектів розуміння бюджетного процесу є його зміст, тобто суть дій, які здійснюються державними органами та іншими учасниками на всіх етапах бюджетного циклу.

Згідно з Бюджетним кодексом України, бюджетний процес – це регламентована законодавством діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших учасників, яка пов’язана зі складанням, розглядом, затвердженням, виконанням бюджетів та контролем за їх виконанням, а також підготовкою і затвердженням звітів.

Зміст бюджетного процесу полягає в реалізації повного циклу дій, що охоплюють усі етапи управління публічними фінансами.

Основні компоненти змісту бюджетного процесу

1. *Складання проєкту бюджету*. Це початкова стадія бюджетного процесу, яка включає:

– формування бюджетної декларації (на середньострокову перспективу);

– прогнозування макроекономічних показників;

– підготовку бюджетних запитів головними розпорядниками коштів;

– узагальнення бюджетних запитів та складання проєкту бюджету.

Проєкт бюджету формується Міністерством фінансів (на державному рівні) або фінансовими управліннями місцевих рад.

2. *Розгляд і затвердження бюджету*. На цьому етапі проєкт бюджету:

– подається до відповідного представницького органу (наприклад, Верховної Ради України);
– проходить обговорення в профільних комітетах;
– до нього вносяться пропозиції та правки;
– затверджується як закон або рішення ради.

Зміст цього етапу полягає в офіційному погодженні розподілу державних коштів між різними сферами.

3. *Виконання бюджету*. Це найбільш тривалий і об'ємний етап, що включає:

– мобілізацію бюджетних доходів;
– фінансування затверджених видатків;
– реалізацію бюджетних програм;
– управління тимчасовими залишками коштів;
– державні закупівлі.

Центральним елементом змісту цього етапу є практичне використання бюджетних коштів для виконання державних функцій.

4. *Контроль за виконанням бюджету*. Зміст цього етапу полягає у здійсненні фінансового контролю, що включає:

– внутрішній контроль з боку органів влади;
– зовнішній аудит Рахункової палати або Держаудитслужби;
– контроль органів місцевого самоврядування на місцевому рівні;
– громадський контроль (через відкритість бюджетної інформації).

Мета – запобігти нецільовому та неефективному використанню коштів.

5. *Підготовка та затвердження звіту про виконання бюджету*. Останній етап, що полягає у:

– складанні фінансового звіту (Держказначейством або фінвідділами);
– аналізі фактичних доходів і видатків;
– оцінці досягнення цілей;
– затвердженні звіту в органі, який затвердив бюджет.

Цей етап завершує бюджетний цикл і є основою для планування бюджету на наступний період.

Зміст бюджетного процесу неможливо реалізувати без дотримання таких принципів:

– законність – усі дії мають здійснюватись відповідно до чинного законодавства;

– публічність і прозорість – відкритість бюджетної інформації для громадськості;

– ефективність – максимальне досягнення результатів при мінімальних витратах;

– цільове використання коштів – бюджетні ресурси повинні витрачатися на затверджені програми;

– збалансованість – обсяг видатків не повинен перевищувати доходи бюджету.

Ці принципи становлять юридичну та організаційну основу всього змісту бюджетного процесу.

В Україні процес децентралізації змінив акценти у змісті бюджетного процесу:

– більше повноважень передано місцевим органам влади;

– зростає роль місцевих бюджетів у фінансуванні освіти, охорони здоров'я, соціального захисту;

– збільшено обсяг власних доходів громад;

– посилено вимоги до прозорості та ефективності використання публічних коштів на місцях.

Отже, зміст бюджетного процесу став більш комплексним та динамічним, з чіткою відповідальністю на кожному рівні.

Зміст бюджетного процесу охоплює комплекс взаємопов'язаних дій – від планування до звітності – які забезпечують ефективне управління публічними фінансами. Це не лише технічна робота, а система управлінських і правових процедур, що гарантує виконання державних і суспільних завдань.

Для сучасної України особливо важливим є підвищення прозорості, відповідальності та ефективності всіх етапів бюджетного процесу, що сприятиме не лише економічному зростанню, а й довірі громадян до органів влади.

Бюджетний процес є невід'ємною складовою системи державного управління, адже саме через нього відбувається планування, розподіл, використання та контроль за публічними фінансами. Для забезпечення ефективності, законності, прозорості й стабільності цього процесу важливе значення мають принципи бюджетного процесу, тобто основні ідеї, правила і вимоги, яких повинні дотримуватись усі учасники на всіх його стадіях.

В Україні ці принципи закріплені на законодавчому рівні, перш за все в Бюджетному кодексі України, що створює правову базу для

побудови прозорої, справедливої та збалансованої бюджетної системи.

Принципи бюджетного процесу – це основоположні засади, якими керуються органи державної влади, місцевого самоврядування, установи та інші учасники під час складання, розгляду, ухвалення, виконання бюджету, а також під час здійснення контролю за його реалізацією.

Їх дотримання забезпечує:

– узгодженість і послідовність дій усіх учасників бюджетного процесу;
– підвищення ефективності управління бюджетними коштами;
– зміцнення фінансової дисципліни;
– прозорість використання публічних фінансів;
– справедливий розподіл ресурсів між галузями та регіонами.

Основні принципи бюджетного процесу в Україні.

Відповідно до статті 7 Бюджетного кодексу України, *бюджетна система України* базується на таких *основних принципах*:

1. *Принцип єдності*. Цей принцип означає цілісність і узгодженість усіх бюджетів, які входять до бюджетної системи України – державного та місцевих. Він передбачає єдину нормативну базу, методологію, класифікацію доходів і видатків, форм звітності. Єдність дозволяє бачити реальну фінансову картину всієї країни.

2. *Принцип збалансованості*. Згідно з цим принципом, кожен бюджет повинен бути сформований із урахуванням реальних джерел доходів. Видатки не повинні перевищувати заплановані надходження, за винятком випадків, коли дозволено дефіцит бюджету з чіткими джерелами його покриття (наприклад, державні запозичення).

3. *Принцип самостійності*. Кожен бюджет (державний, обласний, місцевий) має право самостійно визначати напрями використання коштів у межах законодавства. Місцеві бюджети формуються, затверджуються й виконуються відповідними радами. Це дає можливість громадам ефективно реалізовувати свої пріоритети.

4. *Принцип цільового використання бюджетних коштів.* Бюджетні кошти повинні використовуватися виключно за призначенням, передбаченим у законі про бюджет або рішеннях місцевих рад. Будь-яке відхилення від цільового використання – це порушення бюджетного законодавства.

5. *Принцип ефективності та результативності*. Цей принцип передбачає, що кожна бюджетна гривня має використовуватись так, щоб досягти максимального результату з мінімальними витратами. У цьому контексті важливою є реалізація програмно-цільового методу

планування бюджету.

6. *Принцип субсидіарності*. Суть принципу полягає в тому, що фінансова відповідальність має нести той рівень влади, який найближче до громадянина і здатний найкраще реалізувати послугу чи завдання. Це сприяє ефективному розподілу повноважень і ресурсів між державою та місцевим самоврядуванням.

7. *Принцип справедливості та неупередженості*. Бюджетна система повинна забезпечувати рівні можливості для всіх громадян і територій. Розподіл фінансування не повинен бути упередженим або дискримінаційним. Цей принцип спрямований на зменшення регіональних диспропорцій.

8. *Принцип публічності та прозорості*. Бюджетна інформація повинна бути відкритою для суспільства. Органи влади зобов'язані публікувати документи, звіти, дані про доходи і видатки, про виконання бюджету. Така відкритість підвищує довіру громадян до влади й дозволяє здійснювати громадський контроль.

9. *Принцип відповідальності учасників бюджетного процесу*. Усі учасники (посадові особи, державні органи, місцеве самоврядування) повинні нести відповідальність за: порушення бюджетного законодавства; неефективне використання коштів; недотримання бюджетної дисципліни.

Відповідальність може бути дисциплінарною, адміністративною, фінансовою або навіть кримінальною.

Дотримання принципів має вирішальне значення для:

– побудови довіри до органів влади;
– боротьби з корупцією в сфері публічних фінансів;
– покращення якості публічних послуг;
– раціонального використання ресурсів;
– стимулювання економічного зростання.

У період децентралізації та реформ ці принципи є особливо актуальними, оскільки вони гарантують підзвітність, ефективність і відповідальність на кожному рівні управління.

Принципи бюджетного процесу – це не просто формальні норми, а фундаментальні засади, які забезпечують ефективне, законне й прозоре функціонування бюджетної системи. Їх дотримання є обов'язковим на всіх етапах бюджетного циклу: від складання бюджету до звіту про його виконання.

Для України, яка продовжує шлях фінансової децентралізації, інтеграції до європейської спільноти та посилення демократичних стандартів, реалізація принципів бюджетного процесу – це шлях до стабільного та справедливого розвитку держави.

Бюджетний процес є важливою складовою функціонування держави та місцевого самоврядування, адже саме через нього здійснюється формування, розподіл і використання публічних фінансових ресурсів. Для ефективного управління бюджетними коштами в державі встановлено чітку послідовність дій – стадії бюджетного процесу. Кожна з них має важливе значення і виконує конкретну функцію у формуванні та реалізації бюджетної політики.

У Бюджетному кодексі України окреслено основні стадії бюджетного процесу, порядок їх реалізації та повноваження учасників. Їх дотримання забезпечує ефективне функціонування бюджетної системи, прозорість у розпорядженні публічними фінансами та фінансову стабільність держави.

Бюджетний процес – це регламентована нормами бюджетного законодавства діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, пов'язана з плануванням, складанням, розглядом, затвердженням, виконанням бюджетів, контролем за їх виконанням та підготовкою звітів.

Стадії бюджетного процесу – це логічно послідовні етапи, які охоплюють весь життєвий цикл бюджету: від його планування до аналізу ефективності виконання.

Основні *стадії бюджетного процесу* в Україні.

1. *Складання проєкту бюджету*. Це початковий етап, на якому формується проєкт закону про державний бюджет (або рішення про місцевий бюджет). Зміст стадії:

− прогнозування макроекономічних показників (ВВП, інфляція, курс валют тощо);

− формування бюджетної декларації (на середньострокову перспективу);

− подача бюджетних запитів головними розпорядниками коштів;

− узагальнення та аналіз поданих запитів;

− підготовка проєкту бюджету Міністерством фінансів.

Строки: до 15 вересня кожного року Кабінет Міністрів України подає проєкт бюджету до Верховної Ради.

2. *Розгляд і затвердження бюджету*. Ця стадія передбачає офіційне обговорення та ухвалення бюджету як закону. Основні кроки:

− перше читання – визначаються основні параметри бюджету (доходи, видатки, дефіцит);

− друге читання – затверджуються видатки за галузями, програмами;

− третє читання – ухвалення бюджету в цілому.

Результат: Закон України «Про Державний бюджет» або відповідне

рішення місцевої ради.

Особливості: якщо бюджет не ухвалено до 1 січня, діє тимчасовий режим фінансування – 1/12 від бюджету попереднього року.

3. *Виконання бюджету*. Це стадія реалізації бюджету – фактичного збору доходів та здійснення видатків.

Характеристики: органи Казначейства здійснюють касове обслуговування. Надходження доходів до бюджету (податки, збори, гранти). Проведення видатків – фінансування програм, зарплат, соціальних виплат тощо. Використання бюджетних коштів розпорядниками – міністерствами, місцевими адміністраціями, установами.

Тривалість: З 1 січня по 31 грудня поточного бюджетного року.

4. *Контроль за виконанням бюджету*. Цей етап передбачає перевірку дотримання бюджетної дисципліни та ефективності використання коштів. Органи контролю:

− Державна казначейська служба – контролює фінансові операції в режимі реального часу;

− Рахункова палата – здійснює зовнішній аудит державного бюджету;

− Державна аудиторська служба України – проводить фінансові перевірки;

− місцеві ради, громадськість – забезпечують публічний контроль.

Форма контролю: попередній (на етапі планування); Поточний (у процесі виконання); подальший (у процесі аналізу ефективності).

5. *Підготовка, розгляд та затвердження звіту про виконання бюджету*. На цій стадії здійснюється оцінка результатів виконання бюджету за рік. Основні дії:

− формування звіту про виконання бюджету (органами Держказначейства);

− подання звіту до Верховної Ради (або місцевої ради);

− аналіз досягнення бюджетних програм і ефективності використання коштів;

− затвердження звіту законодавчим органом.

Наслідки: ухвалення рішення про звіт → початок планування бюджету на наступний рік.

До змісту стадій можна також включити:

− бюджетне планування – середньострокове прогнозування бюджетних показників;

− міжбюджетні трансферти – визначення дотацій та субвенцій;

− бюджетний моніторинг і аудит – системна перевірка діяльності бюджетних установ.

Після реформи децентралізації в Україні місцеві громади отримали більше фінансової автономії, тому: процеси складання, виконання та контролю місцевих бюджетів значно активізувались; відповідальність органів місцевого самоврядування за всі стадії бюджетного процесу зросла; громади зобов'язані забезпечити прозорість та підзвітність у використанні коштів.

Стадії бюджетного процесу – це взаємопов'язані, логічно послідовні етапи, які охоплюють весь бюджетний цикл: від планування бюджету до аналізу його виконання. Кожна стадія має важливе значення для забезпечення ефективного функціонування державного та місцевих бюджетів. Їх чітка реалізація дозволяє: планувати реальні доходи та видатки, ефективно використовувати публічні кошти, підвищувати рівень довіри до влади та зміцнювати фінансову дисципліну.

У сучасних умовах реформування бюджетної системи, прозорості та цифровізації, ефективне управління кожною стадією бюджетного процесу є запорукою стабільного розвитку України.

Бюджетний процес є ключовим механізмом функціонування фінансової системи будь-якої держави. Через нього держава та органи місцевого самоврядування реалізують свою економічну, соціальну й політичну стратегію, забезпечують фінансування публічних послуг, виконання зобов'язань перед громадянами, розвиток територій.

Ефективність бюджетного процесу безпосередньо залежить від учасників цього процесу, їхніх повноважень, відповідальності, узгодженості дій, компетентності та дотримання законодавства. Учасники формують фінансову політику на національному й місцевому рівнях, відповідають за управління бюджетними коштами та контроль за їх використанням. Саме тому важливо чітко розуміти, хто є учасником бюджетного процесу, які функції виконує кожен із них, та як між ними налагоджена взаємодія.

У правовому розумінні учасниками бюджетного процесу є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, посадові особи, державні й комунальні установи, організації та інші суб'єкти, які беруть участь у підготовці, ухваленні, виконанні бюджетів, контролі за дотриманням бюджетного законодавства, а також у складанні та розгляді звітів про виконання бюджетів.

Згідно зі статтею 19 Бюджетного кодексу України, учасниками бюджетного процесу є: Верховна Рада України; Президент України (опосередковано); Кабінет Міністрів України; Міністерство фінансів України; інші центральні органи виконавчої влади; Рахункова палата; Державна казначейська служба України; розпорядники та одержувачі

бюджетних коштів; місцеві ради та їх виконавчі органи; органи місцевого самоврядування; Державна аудиторська служба; громадськість.

Кожен із цих суб'єктів відіграє свою унікальну роль у рамках певної стадії бюджетного процесу – від планування до контролю та звітування.

Основні ***учасники бюджетного процесу*** та їхні функції:

1. *Верховна Рада України*. Це головний законодавчий орган країни, який затверджує Державний бюджет, вносить до нього зміни та розглядає звіт про його виконання. Розгляд і ухвалення проєкту Державного бюджету; аналіз прогнозів економічного і соціального розвитку; затвердження основних макрофінансових параметрів; контроль за виконанням бюджету через Рахункову палату; участь в ухвалення рішень про державні запозичення, гарантії, дефіцит бюджету.

2. *Кабінет Міністрів України*. Центральний орган виконавчої влади, який забезпечує розробку та реалізацію державної бюджетної політики. Складає проєкт Державного бюджету та подає його до Верховної Ради; здійснює організацію виконання бюджету після його ухвалення; затверджує бюджетну декларацію; контролює діяльність розпорядників бюджетних коштів. Кабінет Міністрів також має право вносити пропозиції щодо змін до бюджету протягом бюджетного року.

3. *Міністерство фінансів України*. Головний координатор бюджетного процесу в державі. Формує фінансову політику, надає методологічні рекомендації та здійснює контроль. Формує проєкт бюджету разом з іншими міністерствами; аналізує бюджетні запити; здійснює міжбюджетне регулювання; координує запровадження програмно-цільового методу; організовує середньострокове бюджетне планування; звітує перед урядом і парламентом.

Органи контролю та виконання бюджету:

1. *Рахункова палата*. Незалежний орган парламентського контролю за використанням державних фінансів. Її діяльність спрямована на аудит ефективності, законності, доцільності використання коштів. Перевіряє використання коштів Державного бюджету; оцінює управління бюджетними ресурсами; складає щорічний звіт про ефективність фінансового управління; виявляє порушення, проводить аудит бюджетних програм. Рахункова палата звітує виключно перед Верховною Радою України.

2. *Державна казначейська служба України*. Веде облік, здійснює касове обслуговування бюджету, забезпечує оперативний контроль за витрачанням коштів. Відкриває рахунки для бюджетних установ; контролює здійснення платежів; забезпечує розподіл міжбюджетних

трансфертів; подає звітність про стан виконання бюджету.

Інші учасники бюджетного процесу:

1. *Головні розпорядники бюджетних коштів.* Це органи виконавчої влади, державні адміністрації, міністерства, які мають право розподіляти бюджетні кошти, підпорядковуючи собі нижчих розпорядників та одержувачів. Складають бюджетні запити; Розробляють бюджетні програми; контролюють ефективність використання коштів підлеглими структурами; звітують про використання коштів перед Мінфіном і казначейством.

2. *Одержувачі бюджетних коштів*. Це бюджетні установи, організації, що безпосередньо отримують кошти з бюджету для виконання конкретних завдань.

Місцеві ради та їх виконавчі органи. Органи місцевого самоврядування є повноцінними учасниками бюджетного процесу на рівні територіальних громад. Їх функції: розроблення та затвердження місцевих бюджетів; виконання місцевих програм; визначення пріоритетів місцевого розвитку; контроль за розпорядниками місцевих коштів.

Обласні та районні державні адміністрації. Функції, які вони виконують:

– складають проєкти місцевих бюджетів;
– подають їх на розгляд відповідних рад;
– організовують виконання рішень про місцеві бюджети;
– готують звіти про використання коштів.

До органів фінансового контролю належить Державна аудиторська служба України (ДАСУ). Функції, які вона виконує: здійснює внутрішній державний фінансовий контроль; проводить ревізії, перевірки, аудит; виявляє порушення бюджетного законодавства; дає рекомендації щодо усунення виявлених недоліків.

У сучасних умовах дедалі більшої важливості набуває участь громадянського суспільства в бюджетному процесі. Через механізми відкритих даних, громадських слухань, консультацій та електронних сервісів (наприклад, «E-data», «Prozorro», «Open Budget») громадськість має можливість:

– слідкувати за розподілом коштів;
– висловлювати пропозиції до проєктів бюджетів;
– брати участь у громадському бюджетуванні;
– контролювати витрати на місцевому рівні.

Бюджетний процес неможливо уявити без чіткої координації між усіма учасниками. Ця взаємодія забезпечується:

– чітким розподілом функцій;

– єдиним календарним планом (бюджетним циклом);
– інформаційними системами управління фінансами;
– нормами Бюджетного кодексу та підзаконними актами;
– системою контролю та відповідальності.

Учасники бюджетного процесу – це складна система державних, місцевих, фінансових та громадських інституцій, діяльність яких спрямована на ефективне формування, розподіл і використання бюджетних коштів. Кожен із них виконує важливу роль у досягненні фінансової стабільності, соціального захисту населення, розвитку економіки та інфраструктури.

Чітка взаємодія між учасниками, дотримання принципів прозорості, підзвітності та законності є основою ефективного управління публічними фінансами. З огляду на реформу децентралізації та цифровізації публічного сектору, все більшого значення набуває участь громадськості в бюджетному процесі, яка сприяє зростанню довіри до влади, підвищенню якості ухвалення рішень і кращому розподілу ресурсів.

Отже, удосконалення ролі кожного учасника та механізмів їхньої взаємодії є запорукою побудови ефективної бюджетної системи України.

Бюджетний цикл – це послідовний процес організації та реалізації бюджетної діяльності держави й органів місцевого самоврядування, який включає планування, ухвалення, виконання бюджету, звітування та контроль. Його мета – забезпечити ефективне та прозоре використання бюджетних коштів для задоволення суспільних потреб, підтримки державних функцій та економічного розвитку.

Наявність чітко структурованого бюджетного циклу дозволяє державі керувати публічними фінансами в умовах обмежених ресурсів, а також забезпечує фінансову дисципліну, стабільність і прогнозованість бюджетного процесу.

Бюджетний цикл – це повний період, протягом якого формується, затверджується, реалізується та оцінюється державний або місцевий бюджет.

Він повторюється щорічно, має законодавчо визначену структуру та часові межі.

Кожна стадія бюджетного циклу тісно пов’язана з іншими і потребує координації між законодавчою та виконавчою владою, фінансовими органами, державними установами, органами місцевого самоврядування та іншими учасниками бюджетного процесу.

Бюджетний цикл в Україні охоплює такі **п’ять ключових етапів**:

1. *Складання проєкту бюджету:*

– це підготовчий етап, на якому здійснюється аналіз

макроекономічної ситуації, оцінюються доходи та видатки, формуються бюджетні запити розпорядників коштів;

– Уряд формує **Бюджетну декларацію** (на три роки), а потім – проєкт закону про Державний бюджет на наступний рік;

– на цьому етапі застосовуються принципи програмно-цільового методу, пріоритетність видатків, обмеженість ресурсів.

2. *Розгляд та затвердження бюджету:*

– проєкт бюджету подається Кабінетом Міністрів до Верховної Ради України (до 15 вересня поточного року);

– розгляд проводиться в кілька читань. Вносяться пропозиції, аналізуються основні показники;

– закон про Державний бюджет України має бути ухвалений до 1 грудня;

– аналогічний процес відбувається на місцевому рівні: затверджуються місцеві бюджети відповідними радами.

3. *Виконання бюджету:*

– починається з 1 січня бюджетного року;

– органи Казначейства здійснюють облік надходжень і контроль за використанням коштів;

– головні розпорядники коштів забезпечують цільове та ефективне використання виділених ресурсів.

4. *Складання звітності про виконання бюджету:*

– розпорядники коштів звітують про витрати, Державна казначейська служба – про рух коштів;

– Мінфін готує річний звіт про виконання Державного бюджету.

5. *Розгляд та затвердження звіту:*

– Рахункова палата проводить зовнішній аудит (контроль) і подає висновки;

– Верховна Рада України розглядає і затверджує звіт про виконання бюджету;

– це дозволяє оцінити ефективність бюджетної політики та ухвалити коригувальні рішення на майбутнє.

Бюджетний цикл забезпечує системність, планування, контроль та дисципліну у сфері публічних фінансів, що дозволяє органам влади ефективно управляти бюджетними ресурсами відповідно до законодавчих норм. Він демонструє собою встановлений законом або нормативно-правовою базою період, в якому реалізуються всі заходи щодо формування, виконання, контролю та аналізу бюджету.

Основні етапи бюджетного циклу

1. *Планування і складання проєкту бюджету* – розробка прогнозу доходів і визначення планових видатків, підготовка відповідних документів і проєктів бюджету. Тут відбувається узгодження з усіма структурними підрозділами й органами влади.

2. *Розгляд та затвердження бюджету* – подання проєкту щодо розгляду відповідних органів влади (органів законодавчої та виконавчої влади), подання та затвердження фінансового плану на період. Це ключова стадія ухвалення бюджету, яка приймає його остаточну редакцію.

3. *Виконання бюджету* – затвердження затверджених рішень, забезпечення реалізації і цільового використання ресурсів, контроль за дотриманням запланованих показників та здійснення коригувань у разі необхідності.

4. *Моніторинг і контроль* – систематичне узагальнення та аналіз фактів щодо виконання бюджету. Тут аудит ефективності використання бюджетних коштів і підготовка звіту про результати виконання.

5. *Звітність і підбиття підсумків* – оприлюднення результатів виконання бюджету, аналіз досягнутих цілей і планування на наступний бюджетний період. Це завершальний етап циклу, що дозволяє внести корективи та вдосконалити подальше бюджетне опрацювання.

У чому різниця між бюджетним циклом і бюджетним періодом? У системі публічних фінансів поняття *«бюджетний цикл»* і *«бюджетний період»* є фундаментальними, однак часто плутаються між собою. Насправді ці терміни мають різне смислове навантаження, юридичне значення та функціональне призначення у бюджетному процесі. Розуміння їхньої сутності та відмінностей є важливим як для фахівців, що працюють у сфері державних фінансів, так і для широкого кола громадян, які хочуть розуміти, як працює бюджетна система країни.

Бюджетний період: час дії бюджету

Бюджетний період – це конкретний проміжок часу, на який затверджується та діє державний або місцевий бюджет. У більшості країн, включно з Україною, бюджетним періодом є **один календарний рік** – з 1 січня по 31 грудня. Саме протягом цього часу відбувається фактичне надходження доходів до бюджету та фінансування видатків відповідно до затвердженого кошторису. Бюджетний період – це формальна часово-юридична межа, в межах якої відбувається реалізація бюджетного плану.

При цьому бюджетний період може охоплювати й інші часові рамки – наприклад, у разі середньострокового або трирічного планування

(через Бюджетну декларацію), однак на практиці щорічне ухвалення бюджету залишається обов'язковим.

Бюджетний цикл: процес управління бюджетом

На відміну від бюджетного періоду, **бюджетний цикл** – це **процес**, що охоплює всі етапи роботи з бюджетом: від його складання до затвердження, виконання, звітності та контролю. Цей цикл розпочинається **ще до початку бюджетного періоду** – коли формується проєкт бюджету на наступний рік, і триває **після завершення бюджетного року**, коли відбувається аналіз і затвердження звіту про виконання бюджету. Отже, бюджетний цикл охоплює період **понад один календарний рік**.

До стадій бюджетного циклу відносять:

1) складання проєкту бюджету;
2) розгляд і затвердження бюджету;
3) виконання бюджету;
4) підготовка звітності;
5) розгляд і затвердження звіту, контроль.

Тобто бюджетний цикл – це **повний життєвий цикл бюджету**, в той час як бюджетний період – це лише **період його дії**.

Отже, різниця між бюджетним циклом і бюджетним періодом є принциповою. **Бюджетний період** – це часовий відрізок, протягом якого діє бюджет, тоді як **бюджетний цикл** – це процес, що охоплює всі стадії роботи з бюджетом до, під час і після цього періоду. Вони взаємопов'язані, але виконують різні функції: один – часовий, другий – процедурний. Для ефективного управління публічними фінансами важливо розуміти цю відмінність, адже саме бюджетний цикл дозволяє забезпечити цілісність, прозорість і підзвітність фінансової системи держави.

Отже, бюджетний цикл є системною основою функціонування державних фінансів та важливою частиною бюджетного процесу. Він охоплює всі етапи бюджетної діяльності – від складання бюджету до звітування про його виконання та контролю. Така структурована послідовність дій дозволяє забезпечити ефективне планування, прозорість управління публічними коштами та досягнення визначених соціально-економічних цілей.

Ретельне дотримання кожного етапу бюджетного циклу – запорука стабільності фінансової системи, а також дієвий механізм забезпечення фінансової дисципліни. Важливо, що бюджетний цикл – не лише технічна чи адміністративна процедура, а складна система взаємодії між органами державної влади, місцевого самоврядування, громадськістю та

іншими учасниками бюджетного процесу.

У сучасних умовах бюджетний цикл в Україні зазнав трансформацій, пов'язаних із впровадженням **програмно-цільового методу фінансування**, **середньострокового бюджетного планування**, **цифровізації управління** бюджетом, а також **реформ децентралізації**. Це сприяло підвищенню ефективності управління державними коштами, прозорості витрат і підзвітності бюджетних установ.

Проте бюджетний цикл також стикається з певними викликами – зокрема, нестабільною економічною ситуацією, зовнішніми ризиками (війна, кризи), недосконалістю бюджетного прогнозування та ризиком політичного втручання в бюджетний процес. Тому надзвичайно важливим залишається вдосконалення нормативно-правової бази, зміцнення фінансового контролю, розвиток внутрішнього аудиту та підвищення фінансової грамотності всіх учасників бюджетного процесу.

Отже, **бюджетний цикл** є не лише інструментом формування і виконання бюджету, а й важливим елементом державного управління, що безпосередньо впливає на якість публічних послуг, добробут громадян і розвиток економіки в цілому. Його належне функціонування є необхідною умовою фінансової стабільності та ефективного розвитку держави.

6.2. Застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі

У сучасних умовах управління публічними фінансами держави, однією з ключових вимог є підвищення ефективності використання бюджетних коштів, забезпечення прозорості, результативності й підзвітності у розподілі ресурсів. Саме ці завдання покликаний вирішити *програмно-цільовий метод (ПЦМ)* у бюджетному процесі, який уже понад десятиліття впроваджується в Україні.

Замість традиційного кошторисного підходу, що фокусується лише на витратах, ПЦМ орієнтується на *досягнення конкретних результатів* – соціальних, економічних, управлінських. Його основна ідея – це зв'язок між метою, завданнями, заходами та очікуваними результатами бюджетної програми, що має стати інструментом не лише планування, але й оцінки ефективності витрачання коштів.

Програмно-цільовий метод (ПЦМ) – це підхід до бюджетного планування та виконання, що базується на формуванні *бюджетних програм,* спрямованих на досягнення *чітко визначених цілей і завдань* із

оцінюванням результативності їх виконання. У межах ПЦМ кожна бюджетна програма включає: мету – що планується досягти; завдання – конкретні кроки для досягнення мети; результативні показники – індикатори оцінки результатів; обсяги фінансування – ресурсне забезпечення програми.

Використання ПЦМ у бюджетному процесі України регламентується рядом нормативних актів:

– Бюджетний кодекс України: Стаття 20: визначає програмно-цільовий метод як один із методів бюджетного планування. Стаття 38: передбачає складання розпису бюджету з урахуванням бюджетних програм. Стаття 51: встановлює вимоги до виконання та звітності за програмами.

– Наказ Міністерства фінансів України № 836 від 26.08.2014 р. «Про затвердження Порядку складання паспортів бюджетних програм».

– Постанова Кабінету Міністрів України № 228 від 20.04.2006 р. «Про затвердження Основних напрямів застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі».

Формується головним розпорядником бюджетних коштів, має конкретну мету, завдання, заходи та результати. Паспорт бюджетної програми – це документ, що містить інформацію про: мету й завдання програми; обсяг бюджетних призначень; показники результативності; джерела фінансування. Паспорт затверджується щороку після ухвалення бюджету.

Показники результативності. Ключовий інструмент контролю. Вони поділяються на: затратні (ресурси, що використовуються); продуктові (обсяг наданих послуг, виробів, робіт); ефективності (співвідношення результатів до затрат); якості (відповідність результатів потребам).

Етапами застосування ПЦМ у бюджетному процесі є:

1) *планування*. Головні розпорядники формують бюджетні запити з урахуванням програм. Кожен запит має бути обґрунтований через призму досягнення конкретного результату.

2) *затвердження*. Бюджет ухвалюється з розподілом по бюджетних програмах. У додатках до закону про бюджет подається перелік програм з фінансуванням по кожній.

3) *виконання*. Виділення коштів здійснюється відповідно до паспортів бюджетних програм. Виконання контролюється на всіх рівнях розпорядників.

4) *звітність і оцінка ефективності*. Щороку подається звіт про виконання бюджетних програм, у якому порівнюються заплановані та фактичні показники. Це дозволяє виявити відхилення та внести

корективи.

Існує багато переваг застосування програмно-цільового методу і основні із них це: орієнтація на результат, а не лише на обсяг витрат, прозорість і підзвітність використання бюджетних коштів, підвищення ефективності та доцільності витрат, посилення контролю на всіх стадіях бюджетного процесу, можливість порівняльного аналізу програм різних розпорядників та мотивація досягати соціально значущих результатів.

Звичайно, поряд з рядом переваг існує і ряд проблеми та викликів застосування ПЦМ в Україні, а саме: формальний підхід до визначення цілей і показників – іноді мета формулюється загально, без реальної оцінки результату, недосконаліть показників результативності – вони часто не відображають реальний вплив витрат на добробут громадян, низький рівень кваліфікації кадрів на місцях для повноцінного впровадження ПЦМ, обмежена інтеграція ПЦМ з середньостроковим бюджетуванням, яке лише нещодавно почало активно впроваджуватись, слабка участь громадськості у формуванні бюджетних програм.

У застосуванні цього методу передбачаються певні перспективи розвитку ПЦМ в Україні: перехід до результативно-орієнтованого бюджету з фокусом на досягнення цілей державної політики, автоматизація процесів складання та моніторингу програм (електронні системи управління фінансами), посилення аналітичної спроможності розпорядників через навчання, методичну допомогу, публічне обговорення та участь громадськості у формуванні бюджетних програм, інтеграція ПЦМ із державними стратегіями розвитку, зокрема у сферах охорони здоров'я, освіти, інфраструктури, екології.

Застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі є важливим кроком до побудови ефективної, результативної та прозорої системи управління публічними фінансами. ПЦМ дозволяє не просто витрачати бюджетні кошти, а оцінювати результат їх використання – наскільки державні програми справді покращують життя громадян.

Попри наявні проблеми, ПЦМ в Україні поступово еволюціонує від формальності до реального інструменту фінансового управління. Його вдосконалення потребує системного підходу: зміцнення інституцій, підвищення фаховості розпорядників, впровадження електронних інструментів контролю та активного залучення громадянського суспільства.

Таким чином, програмно-цільовий метод – це не просто технічний підхід до планування, а платформа для стратегічного управління державою, орієнтована на досягнення суспільно важливих результатів.

6.3. Бюджетна декларація: зміст, порядок та строки складання. Складання проєктів бюджетів

Сучасна бюджетна система України перебуває в стані активного реформування. Однією з ключових змін у сфері управління публічними фінансами стало впровадження середньострокового бюджетного планування, яке має забезпечити стабільність, передбачуваність та ефективність державної фінансової політики. Центральним інструментом такого планування є бюджетна декларація.

Бюджетна декларація – це не просто технічний документ, а стратегічний фінансовий план держави на найближчі три роки. Її ухвалення дає змогу координувати дії органів державної влади, планувати реформи, проводити зважену соціально-економічну політику та підвищувати довіру громадськості й інвесторів до дій уряду.

Бюджетна декларація – це документ середньострокового бюджетного планування, який визначає основні параметри бюджетної політики держави на три наступні бюджетні періоди. Вона затверджується щороку Кабінетом Міністрів України і подається до Верховної Ради не пізніше 15 червня року, що передує плановому.

Законодавче визначення бюджетної декларації міститься в Бюджетному кодексі України (стаття 33). Згідно з ним, декларація встановлює:

– орієнтовні макропоказники економічного розвитку;
– граничні обсяги видатків по головних розпорядниках;
– цілі державної політики;
– фіскальні правила;
– підходи до податково-бюджетної політики на середньостроковий період.

Основні нормативно-правові акти, що регулюють підготовку та подання бюджетної декларації:

– Бюджетний кодекс України (розділ III, ст. 33-33-2);
– Закон України «Про Кабінет Міністрів України»;
– Постанова Кабінету Міністрів України № 710 від 05.06.2019 «Про затвердження Порядку розроблення бюджетної декларації»;
– інші підзаконні акти, розроблені Міністерством фінансів України.

Мета та завдання бюджетної декларації. Забезпечення стратегічного підходу до формування бюджету та підвищення ефективності управління публічними фінансами. Визначення фінансових пріоритетів уряду; обґрунтування видатків бюджету відповідно до стратегічних цілей;

забезпечення узгодженості бюджетної політики з соціально-економічною; обмеження дефіциту бюджету в межах фіскальних правил; підвищення прозорості і передбачуваності бюджетного планування.

Типова структура бюджетної декларації (згідно з законодавством і практикою останніх років) містить такі розділи:

1. Оцінка економічного та соціального розвитку держави: аналіз макроекономічних тенденцій; проблеми та виклики поточного періоду.
2. Прогноз основних макропоказників: ВВП, інфляція, рівень безробіття, платіжний баланс тощо.
3. Фіскальні цілі та правила: граничний рівень дефіциту; допустимий обсяг державного боргу; обмеження по витратам і запозиченням.
4. Граничні обсяги видатків: по кожному головному розпоряднику; за бюджетними програмами; у розрізі функціонального спрямування.
5. Пріоритети державної політики: сфери, що потребують додаткового фінансування (безпека, оборона, освіта, охорона здоров'я тощо); основні реформи, що плануються.
6. Прогнози надходжень бюджету: податкові та неподаткові доходи; трансферти та офіційна допомога.
7. Фінансування державного боргу: обсяг обслуговування боргу; план запозичень; гарантії за кредитами.
8. Оцінка фіскальних ризиків: непередбачувані обставини; вплив зовнішніх чинників на стабільність бюджету.

Роль бюджетної декларації в бюджетному процесі є однією з провідних, так як бюджетна декларація є відправною точкою для формування проєкту закону про Державний бюджет; забезпечує послідовність фіскальної політики; дозволяє головним розпорядникам планувати свої витрати наперед; підвищує рівень бюджетної дисципліни; є інструментом комунікації між урядом і парламентом, а також громадськістю.

З 2018 року в Україні офіційно впроваджено середньострокове бюджетне планування, відповідно до якого бюджетна декларація охоплює три бюджетні періоди. Це дозволяє: забезпечити стабільність бюджетної політики; уникати спонтанних змін у фінансуванні програм; координувати фінансову політику з цілями сталого розвитку; полегшити моніторинг ефективності витрачання коштів.

Попри позитивні наміри, бюджетна декларація в Україні стикається з рядом викликів: формальний підхід до планування (цілі не завжди пов'язані з реальними пріоритетами); часті політичні зміни, які впливають на середньострокові плани; нестабільність макроекономічного

середовища (війна, інфляція, кризи); невиконання окремих фіскальних правил (через форс-мажори); обмежений вплив декларації на місцеве бюджетування.

Для вдосконалення системи середньострокового планування через бюджетну декларацію необхідно: підвищити якість стратегічного аналізу під час її підготовки; забезпечити узгодженість з державними цільовими програмами; розвивати інформаційні системи для моніторингу виконання показників; розширити громадський контроль за виконанням декларації; враховувати довгострокові виклики, зокрема демографічні зміни, енергетичний перехід, кліматичні ризики.

Бюджетна декларація – ключовий елемент стратегічного управління публічними фінансами, що дозволяє уряду України формувати збалансовану та ефективну бюджетну політику на основі прогнозованих макропоказників та чітко окреслених пріоритетів. Її впровадження наближає бюджетну систему України до міжнародних стандартів, зокрема практик ЄС та ОЕСР.

Проте для повноцінної реалізації її потенціалу необхідне подальше вдосконалення інституційної спроможності, аналітичної бази та політичної стабільності. Успішне застосування бюджетної декларації – це запорука не лише ефективного витрачання коштів, а й довгострокової фінансової безпеки держави.

У рамках впровадження в Україні середньострокового бюджетного планування важливе місце займає бюджетна декларація – ключовий стратегічний документ, який окреслює орієнтири фінансової політики держави на три роки вперед.

Зміст бюджетної декларації є критично важливим, адже саме від нього залежить якість планування державних видатків, узгодженість бюджетних рішень із національними пріоритетами та макроекономічними умовами.

Бюджетна декларація – це документ, що відображає основні цілі та пріоритети бюджетної політики на середньостроковий період (три роки), а також визначає граничні обсяги видатків головних розпорядників коштів державного бюджету.

Згідно зі ст. 33 Бюджетного кодексу України, зміст бюджетної декларації повинен забезпечувати реалістичність і прозорість середньострокового планування, орієнтованого на результат.

Зміст бюджетної декларації охоплює як макроекономічний прогноз, так і бюджетні обмеження та цілі, розписані по галузях, розпорядниках і сферах політики. Зазвичай документ містить такі ключові розділи:

1. Макроекономічні орієнтири. У цьому розділі подаються прогнозні показники на 3 роки:

– обсяг ВВП (у фактичних та порівнянних цінах);
– темпи зростання реального ВВП;
– рівень інфляції (ІСЦ);
– рівень безробіття;
– середньомісячна заробітна плата;
– валютний курс;
– сальдо зовнішньої торгівлі;
– інші ключові економічні індикатори.

Значення: Ці дані використовуються для прогнозування доходів бюджету, обсягу податкових надходжень і формування допустимого рівня видатків.

2. Фіскальні цілі та бюджетна політика. У розділі визначаються ключові фіскальні орієнтири, а саме:

– цільовий обсяг дефіциту державного бюджету;
– максимально допустимий обсяг державного боргу;
– прогнозні обсяги доходів та видатків державного бюджету;
– загальні фіскальні обмеження;
– принципи залучення запозичень;
– політика щодо надання державних гарантій.

Значення: Цей розділ демонструє фіскальну дисципліну держави та обмежує ризики перевитрат або розбалансованості бюджету.

3. Граничні обсяги видатків головних розпорядників. Окремий блок декларації присвячений визначенню граничних обсягів видатків і надання кредитів на середньострокову перспективу для кожного головного розпорядника бюджетних коштів.

До цього блоку також включають:

– обґрунтування розподілу ресурсів;
– зв’язок із пріоритетами державної політики;
– оцінку очікуваних результатів.

Значення: Цей підхід дозволяє: ефективніше розподіляти ресурси; забезпечити прозорість та відповідальність розпорядників; уникати дублювання функцій і програм.

4. Пріоритети урядової політики. Цей розділ описує основні пріоритетні напрями, які держава вважає стратегічно важливими, наприклад:

– національна безпека та оборона;
– освіта;
– охорона здоров’я;

– енергетика;
– цифрова трансформація;
– соціальний захист;
– реформи (пенсійна, судова, антикорупційна тощо).

Значення: Забезпечує цільову концентрацію ресурсів на найбільш важливих завданнях.

5. Основні напрями податкової політики. У цьому блоці розглядаються:
– зміни в податковому законодавстві, які плануються;
– вдосконалення адміністрування податків;
– заходи щодо розширення податкової бази;
– аналіз впливу змін на дохідну частину бюджету.

Значення: Цей розділ важливий для забезпечення стабільного зростання доходів бюджету без надмірного податкового навантаження.

6. Оцінка фіскальних ризиків. Описуються можливі ризики, які можуть вплинути на реалізацію бюджетної декларації:
– глобальні економічні кризи;
– воєнні дії;
– природні катастрофи;
– дефіцит енергоресурсів;
– інфляційні сплески.

Також можуть вказуватись інструменти управління цими ризиками.

Значення: Забезпечує адаптивність бюджетної політики до змін зовнішнього середовища.

7. Моніторинг і оцінка
– описуються механізми моніторингу реалізації цілей;
– визначаються показники оцінки результативності бюджетних програм;
– передбачається щорічне оновлення декларації.

Значення: Дає змогу здійснювати контроль за виконанням цілей і вчасно коригувати політику.

Зміст бюджетної декларації має велике практичне значення, зокрема:
– служить базою для формування проєкту Державного бюджету України;
– визначає допустимі межі для планування видатків;
– підвищує якість управління публічними фінансами;
– гарантує прозорість у взаємодії уряду з парламентом і суспільством;
– сприяє фінансовій стабільності держави в умовах економічної турбулентності.

Попри формальну структурованість змісту, на практиці виникають такі труднощі: занадто загальні або нереалістичні макроекономічні прогнози; розподіл граничних видатків не завжди базується на аналізі ефективності; відсутність реального впливу на формування місцевих бюджетів; складність у забезпеченні прозорості й контролю над виконанням задекларованих пріоритетів.

Зміст бюджетної декларації – це не просто формальність, а комплексний аналітичний та фінансовий документ, який визначає рамки фіскальної політики країни. Його якісне наповнення є критичним для досягнення економічної стабільності, прозорості управління державними коштами та забезпечення відповідальності всіх учасників бюджетного процесу.

Надалі зміст декларації повинен ставати більш конкретним, аналітично обґрунтованим і адаптивним до змін, що дозволить не лише формувати реалістичний бюджет, але й будувати довгострокову фінансову стратегію держави.

У системі публічних фінансів України важливе місце займає бюджетна декларація – документ середньострокового бюджетного планування, який формує основу для підготовки проєкту державного бюджету. Згідно з Бюджетним кодексом України, її розроблення та затвердження є обов'язковим етапом бюджетного процесу. Чіткий порядок і строки складання бюджетної декларації забезпечують узгодженість фіскальної політики, прозорість бюджетного планування та стабільність публічних фінансів.

Складання бюджетної декларації регулюється такими нормативно-правовими актами:

– Бюджетний кодекс України, зокрема статті 33^1-33^2;

– Постанова Кабінету Міністрів України № 710 від 05.06.2019 «Про затвердження Порядку розроблення бюджетної декларації»;

– інші підзаконні акти Міністерства фінансів України.

Згідно з цими документами, процес підготовки декларації є структурованим і охоплює кілька послідовних етапів.

Основним відповідальним органом за розробку бюджетної декларації є Міністерство фінансів України. У процесі також беруть участь:

– головні розпорядники бюджетних коштів (міністерства, служби, агентства тощо);

– Міністерство економіки України (надає макроекономічний прогноз);

– Кабінет Міністрів України (розглядає і затверджує документ);

– Верховна Рада України, яка розглядає декларацію та надає

рекомендації.

Етапи складання бюджетної декларації

1. Початок процесу – підготовка макропрогнозу

У І кварталі поточного року:

– Міністерство економіки готує макропрогноз на наступні три роки;

– цей прогноз передається Мінфіну для використання при формуванні доходної частини бюджету;

– формування бюджетних запитів головними розпорядниками.

До 1 квітня:

– головні розпорядники подають до Мінфіну свої бюджетні запити з обґрунтуванням потреб у фінансуванні на три роки;

– запити повинні бути пов'язані з державними стратегічними документами та програмами.

– підготовка проєкту декларації Міністерством фінансів.

У квітні – травні:

– Мінфін опрацьовує запити розпорядників;

– розраховує граничні обсяги видатків;

– визначає фіскальні орієнтири, доходи, дефіцит, боргову політику;

– складає проєкт бюджетної декларації;

– обговорення проєкту в уряді.

До середини червня:

– проєкт декларації обговорюється на засіданнях Урядового комітету;

– вносяться правки;

– після узгодження – виноситься на розгляд Кабінету Міністрів.

Далі розглянемо основні вимоги до змісту декларації. Документ повинен містити:

– прогноз макроекономічних показників;

– прогноз доходів і видатків державного бюджету;

– фіскальні цілі та обмеження (дефіцит, борг, податкова політика);

– граничні обсяги витрат по розпорядниках;

– ключові пріоритети бюджетної політики.

Також декларація має бути узгодженою з бюджетною стратегією, програмами уряду та стратегічними документами держави. Що стосується публічності та прозорості процесу, то згідно з нормами законодавства, бюджетна декларація:

– оприлюднюється на сайті Міністерства фінансів;

– має бути доступною для громадськості, експертного середовища, аналітиків;

– відкритий аналіз декларації дозволяє проводити громадський

контроль за дотриманням фінансової політики.

Попри чітко встановлений порядок, в Україні неодноразово траплялися порушення строків подання бюджетної декларації, особливо в умовах:

– політичної нестабільності;
– воєнного стану (з 2022 року);
– зміни уряду або парламентської більшості;
– відсутності чіткого прогнозу макроекономічної ситуації.

Це негативно впливає на якість бюджетного планування, ускладнює підготовку проєкту Державного бюджету та порушує принципи середньострокової фіскальної стабільності.

Виконання всіх етапів складання бюджетної декларації у встановлені строки:

– забезпечує передбачуваність бюджетної політики;
– надає змогу розпорядникам заздалегідь планувати свої програми;
– дозволяє вчасно розпочати процес формування бюджету на наступний рік;
– підвищує довіру до державної фінансової системи з боку громадян, бізнесу, міжнародних партнерів.

Порядок і строки складання бюджетної декларації є невід'ємною частиною сучасної системи управління публічними фінансами України. Вони визначають чітку послідовність дій, відповідальних суб'єктів та часові рамки, в яких формуються основні параметри бюджетної політики на середньострокову перспективу.

Своєчасне складання та затвердження декларації сприяє макрофінансовій стабільності, ефективному бюджетному плануванню, підвищенню прозорості управління державними ресурсами. В умовах криз та нестабільності саме дотримання затверджених строків стає критично важливим для збереження фінансової дисципліни та довіри до уряду.

Складання проєктів бюджетів є одним із ключових етапів бюджетного процесу, що визначає якість і ефективність функціонування всієї фінансової системи держави. Саме на цьому етапі формуються фінансові плани органів державної влади та місцевого самоврядування, закладаються обсяги доходів, видатків, трансфертів, визначаються фінансові пріоритети.

В умовах реформування публічних фінансів в Україні та впровадження середньострокового бюджетного планування, процес складання бюджету набув нових підходів, зокрема – програмно-

цільового методу, що орієнтований на досягнення конкретних результатів.

Складання проєкту бюджету – це процес підготовки фінансового документа, що включає формування розрахунків доходів, видатків, фінансування, а також узгодження бюджетних запитів розпорядників коштів із загальнодержавною фіскальною політикою.

Цей процес є однією зі стадій бюджетного процесу, яка передує поданню бюджету на розгляд Верховної Ради (або місцевої ради – у випадку місцевих бюджетів).

Складання проєктів бюджетів регулюється такими основними актами:

– Бюджетний кодекс України, розділ IV «Складання проєктів бюджетів»;

– бюджетна декларація, що визначає граничні обсяги видатків і пріоритети політики на 3 роки;

– постанови Кабінету Міністрів України щодо бюджетного планування;

– накази Міністерства фінансів України про методику складання бюджетних запитів, кошторисів, паспортів бюджетних програм.

Суб'єкти складання бюджетів – це органи та установи, які беруть участь у підготовці проєктів державного або місцевих бюджетів. Вони мають відповідні повноваження згідно з Бюджетним кодексом України та іншими нормативно-правовими актами. Їхня злагоджена робота є основою для формування реалістичного, збалансованого та ефективного бюджету, який відповідає стратегічним цілям держави та запитам суспільства.

До складання проєкту бюджету залучаються:

– Міністерство фінансів України – координує процес, затверджує методики;

– головні розпорядники бюджетних коштів – міністерства, служби, державні органи;

– розпорядники та одержувачі бюджетних коштів нижчого рівня;

– Міністерство економіки – формує макроекономічний прогноз;

– Кабінет Міністрів України – схвалює проєкт бюджету та подає його до парламенту.

На місцевому рівні відповідальними є фінансові управління при обласних, районних, міських радах.

Основні етапи складання проєктів бюджетів:

1) визначення макроекономічного прогнозу. Визначається зростання ВВП, інфляція, курс валюти, зайнятість тощо. Прогноз розробляє Міністерство економіки України. На основі цього формується дохідна

частина бюджету;

2) підготовка бюджетної декларації. Затверджується до 15 червня; Визначає орієнтири, обсяги доходів/видатків на 3 роки; Служить основою для складання проєкту бюджету на наступний рік;

3) формування бюджетних запитів розпорядниками. Розпорядники готують бюджетні запити – документи з обґрунтуванням потреб у фінансуванні програм; Запити подаються до 1 травня (або іншої дати, встановленої Мінфіном); Запити оцінюються з точки зору ефективності, відповідності пріоритетам і бюджетним обмеженням;

4) попередній розгляд запитів та визначення граничних обсягів. Мінфін аналізує запити; Визначає граничні обсяги видатків по головних розпорядниках; Проводяться консультації з розпорядниками щодо коригування запитів;

5) складання та узгодження проєкту бюджету. Формується повноцінний проєкт закону про Державний бюджет; Визначаються: загальний обсяг доходів; загальний обсяг видатків; дефіцит бюджету та джерела фінансування; міжбюджетні трансферти; обсяги державного боргу; інші ключові показники;

6) розгляд проєкту Кабінетом Міністрів. Кабмін розглядає підготовлений документ; Вносить правки; Схвалює проєкт бюджету;

7) подання проєкту до Верховної Ради. Відповідно до ст. 37 Бюджетного кодексу: До 15 вересня Кабмін зобов'язаний подати проєкт закону про Державний бюджет України на наступний рік до Верховної Ради.

Місцеві органи влади складають свої бюджети на основі:

– макропрогнозу Мінекономіки;
– міжбюджетних трансфертів із державного бюджету;
– доходів з власних джерел (місцевих податків, зборів).

Територіальні громади подають бюджетні запити до фінансових органів місцевої ради; місцеві ради затверджують бюджети не пізніше 25 грудня поточного року.

Сучасний процес складання бюджету в Україні базується на програмно-цільовому методі (ПЦМ). Його суть полягає в тому, що: видатки формуються за бюджетними програмами, кожна з яких має мету, завдання, результативні показники; розпорядники готують паспорти бюджетних програм; держава фінансує не просто статті витрат, а конкретні цілі та результати.

Це дозволяє підвищити ефективність витрачання бюджетних коштів, а також забезпечити прозорість і підзвітність.

Складання проєкту бюджету є одним із найвідповідальніших

етапів бюджетного процесу, тому що: саме на цьому етапі визначаються пріоритети державної політики; встановлюються реальні можливості фінансування з урахуванням економічної ситуації; формуються програми розвитку держави та регіонів; закладаються параметри макроекономічної стабільності та соціального захисту населення.

Складання проєктів бюджетів – це фундаментальний етап бюджетного процесу, який визначає структуру, обсяги та пріоритети фінансової політики держави та органів місцевого самоврядування. Ефективне складання бюджету потребує точних макроекономічних прогнозів, зважених запитів розпорядників, дотримання принципів прозорості, збалансованості та результативності.

Удосконалення підходів до складання проєктів бюджетів, впровадження програмно-цільового методу, забезпечення чіткого планування видатків – це важливі завдання для підвищення ефективності використання бюджетних коштів і забезпечення сталого розвитку України.

6.4. Розгляд проєкту та ухвалення Закону про Державний бюджет, рішень про місцеві бюджети

Розгляд проєкту та ухвалення Закону про Державний бюджет України та рішення про місцеві бюджети є ключовим етапом бюджетного процесу, що забезпечує фінансову основу діяльності держави та органів місцевого самоврядування на наступний рік. Цей процес має чітку законодавчу регламентацію, спрямовану на забезпечення прозорості, ефективності та відповідальності у використанні державних ресурсів.

Розгляд проєкту Закону про Державний бюджет починається у Верховній Раді України за спеціальною процедурою.

Перший етап – це перше читання, яке має відбутися не пізніше 20 жовтня року, що передує бюджетному періоду. У першому читанні голови Комітету з питань бюджету викладаються висновки та пропозиції проєкту щодо, після чого відбувається голосування в цілому. Якщо позитивне рішення не ухвалено, розгортається детальний постатейний розгляд. Ухвалення проєкту в першому читанні означає, що Верховна Рада фактично схвалила основні параметри бюджету і дає Кабінету Міністрів завдання внести всі корективи.

Другий етап – друге читання, яке завершується не пізніше 20 листопада. На цьому етапі затверджуються ключові показники бюджету: обсяги доходів, видатків, дефіциту або прибутку, державного

боргу, а також соціальні норми, такі як мінімальна заробітна плата та прожитковий мінімум. Важливою є також роль міжбюджетних трансфертів, оскільки вони формують основу для місцевих бюджетів. Якщо деякі положення не підтверджені у другому читанні, то вони переносяться на третє читання для остаточного розгляду.

Після ухвалення Закону про Державний бюджет до 1 грудня відповідні місцеві ради розглядають і приймають рішення про місцеві бюджети на наступний рік. Це рішення є нормативно-правовими актами, якими затверджуються доходи, видатки та обсяги трансфертів, а також передбачається повноваження виконавчих органів щодо виконання бюджету. Процедура розгляду передбачає підготовку проєкту рішення місцевими фінансовими органами, подання на сесії місцевої ради та офіційне затвердження. Важливо, що міські, селищні або сільські ради приймають свої бюджети у взаємозв'язку з державним бюджетом, враховуючи обсяги міжбюджетних трансфертів і законодавчі вимоги.

Таким чином, розгляд і ухвалення Закону про Державний бюджет та рішень про місцеві бюджети є складною багатоступеневою процедурою, що вимагає взаємодії законодавчої та виконавчої влади, врахування економічних, соціальних і політичних діячів. Цей процес забезпечує правову основу для формування державних фінансів і служить механізмом контролю і планування суспільних фінансових ресурсів, що має вирішальне значення для стабільності та розвитку країни.

Ключові стадії розгляду Державного бюджету у Верховній Раді України відповідно до чинного законодавства можна виділити на трьох основних етапах:

1. Перше читання (до 20 жовтня року, що передує бюджету): цей етап починається з доповіді голови Комітету Верховної Ради з питань бюджету щодо висновків і пропозицій до проєкту закону. Після презентації цього голосування з питання схвалення бюджету в цілому. Якщо рішення позитивне, бюджет ухвалений у першому читанні, що дає Кабміну завдання доопрацювати проєкт з урахуванням пропозицій. Якщо ж голосування не на користь бюджету, проводиться постатейний розгляд проєкту.

2. Друге читання (завершується не пізніше 20 листопада): на цьому етапі розглядаються враховані пропозиції Комітету та народних депутатів. Відбувається детальне обговорення ключових бюджетних показників – доходів, видатків, дефіциту, обсягів міжбюджетних трансфертів. Після обговорення Верховна Рада голосує за ухвалення

бюджету у другому читанні.

3. Третє читання: на нього подається доопрацьований з урахуванням попередніх висновків проєкту бюджету, який може включити остаточні корективи. Голосування під час третього читання вимагає затвердження бюджету в цілому із врахуванням усіх внесених змін. Якщо проєкт підтримано, він набирає статус закону.

Цей багатоступеневий процес забезпечує всебічний розгляд бюджету, дає можливість враховувати різноманітні пропозиції та коригування від законодавців, оскільки бюджет є головним фінансовим документом країни, що забезпечує реалізацію державної політики та соціально-економічного розвитку.

Висновки Комітету Верховної Ради України з питань бюджету формуються як результат комплексного аналізу та експертної оцінки проєктів бюджетних законів та пов'язаних із ними законодавчих ініціатив. процес є важливою складовою бюджетного процесу і спрямований на забезпечення обґрунтованості, збалансованості та прозорості державного фінансового планування.

Комітет з питань бюджету розглядає проєкт Закону про Державний бюджет на основі детального вивчення поданих документів, звітів, аналітичних матеріалів, а також експертних висновків, зокрема від Рахункової палати. Висновки базуються на оцінці відповідності проєкту бюджету законодавству, можливостям показників, фінансовим економікам держави та стратегічним перевагам розвитку.

Під час формування висновків Комітет враховує пропозиції різних суб'єктів законодавчої ініціативи, результати обговорень із зацікавленими міністерствами, повідомленнями та іншими органами виконавчої влади. Обов'язково на основі цих матеріалів Комітет готує детальну аналітичну доповідь з пропозиціями підтримати або відхилити окремі положення проєкту бюджету, а також рекомендації щодо змін і доповнень.

Ключовим виробленим документом є проєкт подання Верховної Ради висновків та пропозицій до проєкту закону про Державний бюджет. Документ надається депутатам не пізніше ніж за два дні до розгляду проєкту бюджету у першому читанні. Ухвалення Верховною Радою висновків Комітету вважає схваленням бюджету на першому етапі в цілому.

Таким чином, висновки Комітету з питань бюджету є фундаментальним інструментом забезпечення якісного та відповідного бюджетного планування, що позначається на фінансовій стабільності країни та ефективності використання державних ресурсів.

6.5. Виконання бюджетів. Розпис бюджету. Внесення змін до Державного бюджету України та місцевих бюджетів

Виконання бюджету є однією з центральних стадій бюджетного процесу, яка передбачає реалізацію затверджених у законі про бюджет фінансових показників, зокрема надходжень до бюджету та видатків з нього. Саме на цьому етапі здійснюється реальне управління публічними фінансами, від якого залежить забезпечення державних функцій, реалізація соціальних, економічних та оборонних програм, а також фінансова стабільність держави та органів місцевого самоврядування.

Виконання бюджетів – це процес реалізації затвердженого бюджету, який стався у забезпеченні своєчасного та повного надходження запланованих доходів до бюджету та фінансування передбачених бюджетом видатків відповідно до закону та затверджених норм. Це одна з ключових стадій бюджетного процесу, що включає мобілізацію доходів і цільове використання бюджетних коштів на різних рівнях бюджетної системи.

Виконання бюджету – це процес мобілізації доходів і здійснення видатків, передбачених законом про Державний бюджет або рішенням про місцевий бюджет, у встановлених обсягах та згідно з відповідним розписом. Це фактичне втілення бюджетного плану в життя.

Виконання бюджету здійснюється *на касовій основі***,** тобто з урахуванням фактичного надходження коштів і проведення платежів.

Виконання бюджету забезпечення забезпечення повного і своєчасного надходження доходів у цілому і за кожним джерелом окремо. Забезпечується фінансування заходів у межах підтверджених сум і протягом бюджетного року. Надання коштів здійснюється за умови виконання планових завдань і з урахуванням освоєння раніше вилучених коштів. У разі необхідності можливе внесення змін до закону про бюджет для коригування доходів і видатків через економічні зміни.

Етапи виконання бюджету:

1. Організація і контроль над надходженнями доходів (податки, збори, інші джерела).
2. Фінансування бюджетних програм і заходів відповідно до затверджених кошторисів.
3. Моніторинг і корекція виконання бюджету в разі відхилення.
4. Внесення змін до бюджету у разі потреби.
5. Підготовка звітності про виконання бюджету та аналіз результатів.

Головне завдання виконання бюджету – забезпечення ефективного управління бюджетними ресурсами, своєчасної мобілізації доходів і раціонального, цільового використання бюджетних коштів. Принципи виконання бюджету включають повноту, своєчасність, цільове фінансування, відповідальність і бюджетну дисципліну. Контроль за виконанням бюджету здійснюється на всіх етапах бюджетного процесу, що дозволяє запобігти порушенню та неефективному використанню коштів.

Отже, виконання бюджетів є важливою складовою бюджетного процесу, має правове регулювання і забезпечує фінансову дисципліну та ефективність державного і місцевого управління фінансами. Далі розглянемо етапи виконання бюджету:

1. Затвердження бюджетного розпису. Після ухвалення бюджету Міністерство фінансів або місцеві фіноргани затверджують розпис доходів, видатків і фінансування, що деталізує план надходжень і витрат за кодами програмної класифікації.

2. Відкриття рахунків у Державній казначейській службі. Казначейство відкриває бюджетні рахунки для головних розпорядників коштів, забезпечуючи централізований облік і контроль.

3. Надходження доходів. Контролюючі органи (податкові, митні, інші) забезпечують мобілізацію доходів до бюджету, зокрема податкових і неподаткових надходжень, трансфертів, надходжень від державного майна тощо.

4. Здійснення видатків. Видатки проводяться через органи Казначейства, відповідно до планових призначень і бюджетного розпису. Вони можуть бути: поточні (зарплати, закупівлі, комунальні послуги); капітальні (будівництво, інвестиції, техніка); трансферти (пенсії, субсидії, дотації, субвенції).

5. Фінансування дефіциту (або використання профіциту). У разі дефіциту держава залучає кошти через державні запозичення (випуск облігацій, кредити), а у випадку профіциту – здійснює погашення боргу або накопичення резервів.

6. Контроль і моніторинг виконання бюджету. У режимі реального часу Казначейство та Мінфін аналізують виконання планових показників, виявляють ризики, забезпечують дотримання фінансової дисципліни.

Виконання бюджету – це важлива та відповідальна стадія бюджетного процесу, яка забезпечує реалізацію фінансової політики держави та місцевих громад. Від ефективності виконання бюджету залежить стабільність економіки, соціальний захист населення, національна безпека та довіра до влади.

В умовах сучасних викликів (війна, інфляція, дефіцит бюджету)

особливої актуальності набувають питання ефективного управління бюджетними ресурсами, забезпечення прозорості, посилення фінансового контролю та впровадження цифрових технологій.

Бюджетний процес складається з кількох важливих стадій, серед яких особливе місце посідає розпис бюджету. Цей етап настає після ухвалення закону про Державний бюджет або рішення про місцевий бюджет і передує його безпосередньому виконанню. Бюджетний розпис є важливим інструментом деталізації планових показників бюджету, який визначає реальний механізм його виконання за доходами, видатками і фінансуванням.

Бюджетний розпис – це документ, який деталізує планові показники бюджету за структурою доходів, видатків і фінансування з розподілом за: кодами бюджетної класифікації; головними розпорядниками бюджетних коштів; кварталами або місяцями; загальним і спеціальним фондами бюджету. Розпис бюджету є організаційною основою виконання бюджету, оскільки саме на його базі здійснюється планування і фінансування бюджетних програм. Розпис бюджету регулюється: Бюджетним кодексом України (статті 48-51); Законом про Державний бюджет на відповідний рік; Наказами Міністерства фінансів України, зокрема про затвердження інструкцій з розпису; Вказівками Державної казначейської служби України.

Основні *види* розпису бюджету:

1. Паспорт бюджетної програми. Документ, що визначає обсяг коштів, мету, завдання та показники результативності кожної бюджетної програми.

2. Річний розпис бюджету. Визначає обсяги доходів і видатків бюджету на рік у розрізі розпорядників, класифікації та фондів.

3. Поквартальний або помісячний розпис. Деталізує річний розпис за кварталами або місяцями для кращого контролю і управління ліквідністю бюджету.

Розпис бюджету є важливим інструментом реалізації фінансової політики держави та місцевого самоврядування. Він забезпечує структуроване, послідовне та контрольоване виконання бюджету, узгоджуючи потреби головних розпорядників з можливостями бюджету. Саме через розпис відбувається перехід від планових намірів до реальних фінансових дій.

Ефективний розпис – це запорука стабільності бюджетної системи, дотримання фінансової дисципліни та досягнення запланованих результатів соціально-економічного розвитку.

У сучасному світі держава не може ефективно функціонувати

без чіткого фінансового плану. Одним із найважливіших інструментів управління економікою та забезпечення суспільного добробуту є Державний бюджет. Це не просто набір цифр, графіків і таблиць – це відображення пріоритетів державної політики, її соціальних зобов'язань і стратегічного бачення розвитку країни.

Державний бюджет – це центральний фінансовий документ, у якому фіксуються доходи і видатки держави на певний період, найчастіше на рік. Він показує, звідки держава отримає кошти – наприклад, з податків, мит, державних підприємств, і на що вона ці кошти витратить – освіту, медицину, оборону, соціальний захист тощо. Це як «господарський зошит» країни, де записано, скільки заробили і як плануємо витрачати.

Проте бюджет – це не тільки технічний документ. Це також індикатор стану держави. Якщо бюджет дефіцитний, це може свідчити про економічні труднощі або масштабні витрати на надзвичайні обставини, наприклад, на війну чи стихійне лихо. Якщо бюджет збалансований або навіть має профіцит – це ознака економічної стабільності та ефективного управління фінансами.

Окремо варто підкреслити, що державний бюджет – це інструмент соціальної справедливості. Саме з нього фінансуються пенсії, допомога малозабезпеченим, зарплати вчителям, лікарям, військовим. Через бюджет держава виконує свої зобов'язання перед громадянами, забезпечуючи рівний доступ до послуг і підтримки.

Не менш важливою є прозорість і підзвітність бюджету. Громадяни мають право знати, куди спрямовуються їхні податки. У демократичних країнах контроль за бюджетом здійснюють не лише органи влади, а й суспільство – через громадські обговорення, медіа, аналітичні центри.

Отже, Державний бюджет – це фінансова основа функціонування держави, інструмент реалізації політики, соціального захисту, розвитку економіки та підвищення добробуту населення. Він є відображенням не тільки економічних, а й моральних пріоритетів держави, її ставлення до громадян, до майбутнього.

Бюджет є головним фінансовим планом держави або територіальної громади на відповідний бюджетний період. Однак бюджет, як і будь-який фінансовий план, не є сталим документом. У процесі його виконання можуть виникати обставини, які потребують коригування запланованих показників доходів, видатків, фінансування та міжбюджетних трансфертів. Саме тому внесення змін до Державного бюджету України та місцевих бюджетів є невід'ємною складовою бюджетного процесу.

Внесення змін до бюджету – це процес офіційного перегляду

затверджених у бюджеті показників з метою їх уточнення відповідно до змін у макроекономічній ситуації, доходній базі або потреб у фінансуванні пріоритетних напрямів. Цей процес регулюється: Бюджетним кодексом України (ст. 52, 78, 79); Законом України «Про Державний бюджет України на відповідний рік»; рішеннями органів місцевого самоврядування; підзаконними актами Міністерства фінансів України та Державної казначейської служби.

Основними підставами для перегляду Державного бюджету є:

– фактичне перевиконання або недовиконання доходів;

– зміни в макроекономічних показниках, інфляції, курсу валюти тощо;

– необхідність додаткового фінансування важливих програм (оборона, безпека, соціальний захист тощо);

– виникнення надзвичайних ситуацій (війна, стихійні лиха, пандемії);

– реорганізація органів влади або нові урядові пріоритети;

– зміни в законодавстві, що впливають на видаткові або дохідні статті бюджету.

Є певний порядок внесення змін до Державного бюджету України, далі ми розглянемо, з яких саме етапів він складається.

1. Підготовка пропозицій: Кабінет Міністрів України готує зміни на основі аналізу виконання бюджету. Проєкти розробляє Міністерство фінансів спільно з іншими центральними органами виконавчої влади.

2. Подання законопроєкту до Верховної Ради: Законопроєкт про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет» подається Кабінетом Міністрів України.

3. Розгляд у комітетах Верховної Ради: Головним є Комітет з питань бюджету. Проєкт може бути доопрацьований, доповнений чи відхилений.

4. Ухвалення закону: Верховна Рада голосує за зміни у трьох читаннях або скороченій процедурі. Закон підписує Президент України.

5. Оприлюднення та реалізація: Зміни набирають чинності після публікації. Мінфін готує новий розпис бюджету, на основі якого здійснюється подальше виконання.

На місцевому рівні внесення змін до бюджету здійснюється аналогічно, але відповідно до компетенції: Хто ініціює зміни: Міський голова, голова ОДА, сільський/селищний голова; Фінансовий орган (департамент чи управління фінансів); Постійні депутатські комісії; Головні розпорядники коштів.

Зміни ухвалюють місцеві ради (міська, районна, обласна, сільська тощо). Відповідно, існують підстави для змін: зміна обсягів трансфертів

із державного бюджету; зміна обсягів власних надходжень (збільшення або зменшення); потреба у фінансуванні термінових видатків; надходження цільових субвенцій; рішення судів про стягнення коштів з бюджету; реалізація інвестиційних або грантових проєктів.

Слід також пам'ятати про обмеження, які існують під час внесення змін до бюджетів. Внесення змін до бюджету не повинно порушувати бюджетні правила та обмеження, встановлені Бюджетним кодексом, перевищувати граничні показники дефіциту, порушувати вимоги щодо цільового використання трансфертів та порушувати вимоги Програмно-цільового методу щодо результативності програм.

Приклади внесення змін у практиці. У 2022-2023 рр., в умовах повномасштабної війни, до Державного бюджету України вносилися численні зміни, зокрема щодо: перерозподілу коштів на оборону і безпеку, збільшення видатків на підтримку внутрішньо переміщених осіб, спрямування коштів на відновлення інфраструктури, прийняття нових міжнародних кредитів і грантів.

На місцевому рівні часто переглядаються бюджети для реалізації нових інфраструктурних проєктів, соціальних програм, реагування на надзвичайні ситуації або уточнення доходів.

Згідно з принципами відкритості бюджету, внесення змін має супроводжуватися оприлюдненням проєкту змін, пояснювальною запискою, звітами про виконання бюджету, консультаціями з громадськістю (особливо на місцевому рівні).

Процедура внесення змін до Державного та місцевих бюджетів є важливим інструментом адаптації бюджетної політики до змін зовнішніх і внутрішніх умов. Вона забезпечує гнучкість системи публічних фінансів та дозволяє органам влади оперативно реагувати на нові виклики.

Однак часті зміни до бюджету можуть свідчити про недостатню якість планування, тому важливо забезпечувати баланс між гнучкістю та стабільністю, дотримуючись законодавчих процедур, прозорості та відповідальності в управлінні фінансовими ресурсами.

6.6. Звітність про виконання бюджетів

Звітність про виконання бюджетів – це одна з ключових стадій бюджетного процесу, яка забезпечує прозорість, підзвітність та ефективність управління публічними фінансами. Вона дозволяє органам влади, контрольним структурам і громадськості оцінити, наскільки ефективно та цільово використано бюджетні кошти. Звітність має

не лише інформаційний, а й контрольний характер, оскільки на її основі ухвалюються рішення щодо майбутньої бюджетної політики та відповідальності розпорядників коштів.

Звітність про виконання бюджету – це сукупність документів, що містять інформацію про фактичне надходження доходів, здійснення видатків, фінансування дефіциту або використання профіциту бюджету за певний період. Звіти подаються у формі бюджетної, фінансової та казначейської звітності.

Звітність забезпечує:

– оцінку реального виконання планових бюджетних показників;
– контроль за дотриманням фінансової дисципліни;
– основу для формування майбутніх бюджетів;
– інформацію для зовнішнього і внутрішнього аудиту.

Основними нормативними документами, що регулюють звітність про виконання бюджету, є:

– Бюджетний кодекс України (статті 58-62);
– Закон України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні»;
– накази Міністерства фінансів України, зокрема щодо форм звітності;
– інструкції Державної казначейської служби України щодо подання оперативної інформації.

Види бюджетної звітності. Бюджетна звітність в Україні поділяється на:

1) оперативна звітність. Містить інформацію про поточне виконання бюджету (щодня, щотижня, щомісяця). Слугує для моніторингу стану надходжень і витрат у режимі реального часу. Подається Державною казначейською службою до Мінфіну, КМУ тощо.

2) проміжна (квартальна, піврічна) звітність. Узагальнена інформація про надходження та витрати за певний період. Подається головними розпорядниками, місцевими фінорганами. Відображає динаміку виконання планових показників бюджету.

3) річна звітність про виконання бюджету. Офіційний фінансовий звіт про використання всіх ресурсів бюджету протягом року. Подається до 1 квітня наступного за звітним року (для державного бюджету). Схвалюється Кабінетом Міністрів і подається на затвердження Верховною Радою.

Структура річного звіту про виконання бюджету. У річному звіті про виконання бюджету міститься інформація про:

– доходи бюджету (загальний і спеціальний фонди);

– Видатки (по головних розпорядниках, програмах і напрямах);
– кредитування і фінансування дефіциту/профіциту;
– міжбюджетні трансферти;
– стан державного (або місцевого) боргу;
– залишки коштів на рахунках;
– виконання бюджетних програм за результативними показниками (ПЦМ);
– оцінка ефективності використання бюджетних коштів.

Далі слід розглянути, як відбувається процедура подання та затвердження звітності. Для державного бюджету:

1) Міністерство фінансів України узагальнює дані від Державної казначейської служби та головних розпорядників; формує річний звіт про виконання Державного бюджету;

2) Кабінет Міністрів України: розглядає звіт; подає його до Верховної Ради України до 1 квітня наступного року;

3) Рахункова палата України: проводить зовнішній аудит звіту; готує висновок про відповідність звіту та ефективність бюджетної політики;

4) Верховна Рада України: розглядає та затверджує звіт про виконання бюджету; за результатами може приймати політичні та управлінські рішення.

На рівні місцевого самоврядування діють аналогічні принципи:
– місцеві фінансові органи готують звітність;
– звіти подаються до відповідних місцевих рад;
– річний звіт про виконання місцевого бюджету затверджується до 1 травня наступного року;
– дані передаються до Міністерства фінансів України.

Бюджетна звітність є важливою для оцінки ефективності державної фінансової політики; забезпечення фінансової дисципліни та контролю; ухвалення обґрунтованих управлінських рішень; підготовки наступних бюджетів; міжнародної звітності перед донорами, кредиторами, фінансовими установами.

Незважаючи на вдосконалення системи звітності, існують проблеми, які треба вирішувати шляхом коректування відповідних недоліків, а саме:

– недотримання строків подання звітів окремими розпорядниками;
– відсутність єдиної системи оцінки ефективності використання коштів;
– формальний підхід до оцінки результативності бюджетних програм;

– недостатня прозорість для громадськості (особливо на місцях).

Останніми роками в Україні впроваджуються ІТ-рішення для легкості користування та розуміння:

– система «Є-Звітність» Державної казначейської служби;
– впровадження автоматизованих систем управління бюджетами;
– онлайн-доступ до звітності через портал «Є-data».

Усе це забезпечує оперативність, зменшення людського фактору, відкритість інформації.

Звітність про виконання бюджетів є фінальним етапом бюджетного процесу, який має вирішальне значення для забезпечення фінансової прозорості, підзвітності та ефективності використання державних ресурсів. Належно організована система звітності дозволяє не лише констатувати фінансовий стан, а й вдосконалювати бюджетну політику на основі аналізу результатів.

У сучасних умовах важливим напрямом є поглиблення цифровізації, підвищення відкритості звітності, забезпечення реальної оцінки ефективності використання бюджетних коштів. Особливу роль відіграє співпраця органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, громадськості та контрольних структур для досягнення максимального ефекту в управлінні публічними фінансами.

Висновки до теми 6

Бюджетний процес в Україні є складною і багатоступеневою системою формування, розгляду, затвердження, виконання та контролю за державним та місцевими бюджетами. Він забезпечує планування та ефективне використання фінансових ресурсів держави, що є ключовим для стабільного розвитку економіки та виконання соціальних функцій держави.

Основою бюджетного процесу є дотримання чітко визначених етапів: складання проєкту бюджету, його розгляд і затвердження Верховною Радою, виконання бюджету органами виконавчої влади, а також контроль за дотриманням бюджетної дисципліни. Цей процес забезпечує прозорість і підзвітність у використанні публічних коштів.

В Україні головним розпорядником бюджетних коштів є Кабінет Міністрів, який несе відповідальність за своєчасне формування проєкту бюджету та його реалізацію. Важливу роль у бюджетному процесі відіграють також Верховна Рада, яка ухвалює бюджетний закон, Державна казначейська служба, що здійснює казначейське обслуговування,

і Рахункова палата, яка контролює ефективність використання бюджетних коштів.

Однією з ключових особливостей бюджетного процесу в Україні є також багаторівнева система бюджетів – державний, місцеві та спеціальні цільові фонди, що передбачає міжбюджетні відносини і забезпечує децентралізацію бюджетних повноважень.

Ефективність бюджетного процесу багато в чому залежить від дотримання законодавства, своєчасності ухвалення бюджету, а також від якості прогнозування доходів і планування видатків. Недостатнє фінансове забезпечення або затримки в ухваленні бюджету можуть призводити до бюджетного дефіциту, порушень у виконанні державних програм та соціальних гарантій.

Бюджетний процес є центральним елементом державного управління фінансами, який забезпечує планування, розподіл та контроль за використанням бюджетних ресурсів. В Україні бюджетний процес визначає порядок формування, розгляду, затвердження, виконання та контролю державного та місцевих бюджетів. Він має велике значення для забезпечення соціально-економічного розвитку країни, стабільності державних фінансів та реалізації державної політики.

Отже, бюджетний процес – це основний механізм державного управління фінансами, який повинен забезпечувати збалансованість доходів і видатків, підтримувати економічну стабільність та реалізацію державної політики в усіх сферах суспільного життя.

Бюджетний процес в Україні є складним та багатоступеневим механізмом, що об’єднує різні інститути державної влади та місцевого самоврядування. Його ефективність визначає фінансову стабільність держави, якість надання публічних послуг та загальний економічний розвиток. Постійне вдосконалення бюджетного процесу, підвищення прозорості і контролю є важливими завданнями для подальшого реформування фінансової системи України.

Контрольні запитання до теми 6

1. Що таке бюджетний процес?
2. Якими нормативно-правовими актами регулюється бюджетний процес в Україні?
3. Які етапи включає бюджетний процес?
4. Які органи є учасниками бюджетного процесу в Україні?
5. Які функції виконує Міністерство фінансів України у бюджетному процесі?

6. Яка роль Верховної Ради України в ухваленні Державного бюджету?

7. Що таке Бюджетна декларація і яка її мета?

8. Що таке бюджетний запит і хто його подає?

9. У чому полягає процедура складання проєкту Державного бюджету України?

10. Як відбувається розгляд та ухвалення закону про Державний бюджет?

11. Що таке розпис Державного бюджету?

12. Яким чином здійснюється виконання бюджету?

13. Що таке казначейське обслуговування бюджету?

14. У чому полягає контроль за виконанням бюджету?

15. Яка роль Рахункової палати України в бюджетному процесі?

16. Що таке звіт про виконання бюджету? Хто його складає і подає?

17. У чому різниця між загальним та спеціальним фондами бюджету?

18. Які особливості формування місцевих бюджетів в Україні?

19. Що таке міжбюджетні трансферти і яка їхня роль у бюджетному процесі?

20. Які можливі причини внесення змін до закону про Державний бюджет упродовж бюджетного року?

Тестові завдання до теми 6

1. *Який з етапів є першим у бюджетному процесі України:*

а) виконання бюджету;
б) розгляд та ухвалення закону про бюджет;
в) складання проєкту бюджету;
г) підготовка звіту про виконання бюджету?

2. *Хто є головним розпорядником коштів державного бюджету:*

а) Верховна Рада України;
б) Кабінет Міністрів України;
в) Міністерство фінансів України;
г) Рахункова палата України?

3. *Який орган подає до Верховної Ради проєкт закону про Державний бюджет:*

а) Президент України;
б) Національний банк України;

в) Міністерство фінансів;
г) Кабінет Міністрів України?

4. *Який документ містить середньострокові пріоритети бюджетної політики:*

а) Бюджетний кодекс;
б) закон про державний бюджет;
в) бюджетна декларація;
г) бюджетний регламент?

5. *На який термін складається Бюджетна декларація:*

а) один рік;
б) три роки;
в) п’ять років;
г) два роки?

6. *Що таке бюджетний запит:*

а) прогноз надходжень до бюджету;
б) пропозиції головного розпорядника щодо обсягів видатків;
в) план реалізації бюджетної політики;
г) пропозиції щодо внесення змін до Податкового кодексу?

7. *Хто здійснює попередній, поточний та наступний контроль за використанням бюджетних коштів:*

а) Державна фіскальна служба;
б) Рахункова палата;
в) Казначейство України;
г) Міністерство юстиції?

8. *Який орган виконує Державний бюджет України:*

а) Верховна Рада;
б) Кабінет Міністрів;
в) Державна казначейська служба;
г) Рахункова палата?

9. *Який етап завершує бюджетний процес:*

а) виконання бюджету;
б) розгляд проєкту бюджету;
в) звіт про виконання бюджету;
г) складання проєкту бюджету?

10. *Що з наведеного НЕ є учасником бюджетного процесу:*

а) Верховна Рада України;
б) Кабінет Міністрів України;
в) комунальні підприємства;
г) Рахункова палата України?

11. *Який з етапів бюджетного процесу передбачає розпис бюджету:*

а) складання бюджету;
б) виконання бюджету;
в) ухвалення бюджету;
г) звітність про виконання бюджету?

12. *Який документ є основою для планування бюджету на наступний рік?*

а) програма діяльності уряду;
б) прогноз соціально-економічного розвитку;
в) податковий кодекс;
г) бюджетний регламент?

13. *Що таке бюджетне асигнування:*

а) прогноз надходжень до бюджету;
б) граничний обсяг витрат на певний напрям;
в) надходження від державних підприємств;
г) цільові надходження від субвенцій?

14. *Який термін встановлений для подання проєкту Державного бюджету до Верховної Ради:*

а) до 1 серпня;
б) до 15 серпня;
в) до 1 вересня;
г) до 15 вересня?

15. *Хто затверджує показники місцевих бюджетів в Україні:*

а) Кабінет Міністрів;
б) Верховна Рада;
в) місцеві ради;
г) Державна казначейська служба?

16. *Що є результатом виконання бюджету:*

а) звіт про бюджетну декларацію;
б) закон про внесення змін до бюджету;

в) звіт про виконання бюджету;
г) закон про місцеве самоврядування?

17. *Яке з наведених понять найкраще описує бюджетну дисципліну:*

а) регулярне оновлення податкових ставок;
б) виконання плану надходжень і витрат згідно з бюджетом;
в) залучення зовнішніх позик;
г) надання субвенцій на охорону здоров'я?

18. *Який документ регулює всі етапи бюджетного процесу в Україні:*

а) Конституція України;
б) Закон України «Про бюджет»;
в) Бюджетний кодекс України;
г) Закон України «Про місцеве самоврядування»?

19. *Який орган здійснює казначейське обслуговування державного бюджету:*

а) Рахункова палата;
б) Державна податкова служба;
в) Міністерство фінансів;
г) Державна казначейська служба?

20. *Яке з тверджень відповідає поняттю «дефіцит бюджету»:*

а) перевищення доходів над видатками;
б) рівновага між доходами і видатками;
в) перевищення видатків над доходами;
г) тимчасове призупинення надходжень?

Розділ 7
МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ В СИСТЕМІ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

7.1. Поняття та зміст міжбюджетних відносин

Фінансова система будь-якої держави базується на багаторівневій бюджетній системі, що складається з державного та місцевих бюджетів. Ефективна взаємодія між цими рівнями забезпечується за допомогою *міжбюджетних відносин*. В умовах децентралізації та розширення повноважень органів місцевого самоврядування міжбюджетні відносини набувають ще більшого значення як інструмент для досягнення бюджетної збалансованості, фінансової автономії громад і вирівнювання можливостей регіонів.

Міжбюджетні відносини – це система відносин між державою, Автономною Республікою Крим та органами самоврядування, спрямована на забезпечення фінансовими ресурсами відповідних бюджетів для виконання функцій, визначених Конституцією та законами України. Основою цих відносин є розподіл і перерозподіл фінансових ресурсів між високими рівнями бюджетної системи, що має на меті збалансоване фінансування державних і місцевих потреб.

Суть міжбюджетних відносин виникає в узгодженні повноважень на здійснення видатків із наявними фінансовими ресурсами, щоб забезпечити ефективне виконання бюджетних функцій. Законодавчо ці відносини регулюються Бюджетним кодексом України і базуються на принципах рівності, справедливості, прозорості та збалансованості. Важливим аспектом є встановлення нормативів відрахувань від податків, порядку проведення трансфертів між бюджетами та механізмів вирівнювання фінансової ефективності місцевих бюджетів.

Ці відносини є не лише економічним, а й політичним інструментом, що забезпечує стабільність бюджетної системи країни, дозволяє уникнути диспропорцій між центром і регіонами, сприяє соціальному захисту та розвитку територій. Міжбюджетні трансферти (дотації, субвенції) є одним із ключових механізмів у системі міжбюджетних відносин і використовують для вирівнювання бюджетної забезпеченості та підтримки збалансованого розвитку.

Міжбюджетні відносини – *система правових, фінансових та організаційних зв'язків між органами державної влади та органами місцевого самоврядування щодо розподілу, перерозподілу та використання бюджетних ресурсів*. Вони виникають у процесі формування, виконання та контролю за виконанням державного і місцевих бюджетів. Ці відносини ґрунтуються на принципах: єдності бюджетної системи, самостійності кожного бюджету, збалансованості, справедливого розподілу ресурсів та прозорості та підзвітності.

Отже, міжбюджетні відносини – це складна і багаторівнева система правових, фінансових організацій і зв'язків, що забезпечує ефективне функціонування бюджетної системи України, підтримує фінансову стабільність та прогрес економічному і соціальному розвитку краю. Вони є фундаментом для реалізації принципів децентралізації та федералізації, що знижує ризики конфліктів між високорівневими владами та стимулює місцеву ініціативу та відповідальність.

Головною метою міжбюджетних відносин є погодження повноважень щодо видатків із наявними фінансовими ресурсами, що забезпечують ефективне виконання бюджетних завдань. Це включає встановлення нормативних нормативів відрахувань, принципів розподілу фінансових ресурсів, механізмів трансфертів та вирівнювання фінансової ефективності місцевих бюджетів.

Правове регулювання міжбюджетних відносин закріплено в Бюджетному кодексі України. Принципами таких відносин є рівність у взаємодії державного бюджету з місцевими, прозорість і збалансованість фінансових потоків, своєчасність надходжень та максимальна відповідність між повноваженнями і ресурсами.

Таким чином, зміст міжбюджетних відносин охоплює комплекс правових, фінансових та організаційних зв'язків, які забезпечують стійкість бюджетної системи, збалансований розвиток регіонів, підтримку принципів децентралізації та ефективне управління публічними фінансами.

Зміст міжбюджетних відносин охоплює *сукупність фінансових механізмів і процедур*, що регулюють:

1. *Розподіл доходів між рівнями бюджетної системи*. Бюджетна система України є багаторівневою та складається з *Державного бюджету* та *місцевих бюджетів*. Ефективне функціонування цієї системи значною мірою залежить від *механізму розподілу доходів між її рівнями*. Такий розподіл забезпечує фінансову самостійність органів влади, дозволяє реалізовувати повноваження та відповідати за надання суспільних послуг. Розподіл доходів – це один із ключових аспектів *міжбюджетних відносин*, який визначає, які надходження спрямовуються

до Державного бюджету, а які – до бюджетів громад, районів, областей. Це питання регулюється *Бюджетним кодексом України* та законами про державний і місцеві бюджети. Тому це визначення, які податки і збори належать до:

– *загальнодержавних доходів* (наприклад, ПДВ, акциз, мито);

– *місцевих доходів* (податок на майно, єдиний податок, ПДФО – частково).

Також законодавством визначається порядок *закріплення частини загальнодержавних податків* за місцевими бюджетами (наприклад, 60 % ПДФО – до бюджетів громад). Розподіл доходів між рівнями бюджетної системи – це фундаментальний механізм, який забезпечує *справедливий доступ громадян до публічних послуг*, фінансову автономію територій та ефективну реалізацію політики держави. Стабільна та прозора система такого розподілу сприяє не лише збалансованому розвитку регіонів, але й формуванню довіри до органів влади з боку суспільства.

У контексті продовження реформи децентралізації важливо зміцнювати фінансову самостійність громад і забезпечити справедливий розподіл податкових надходжень між усіма рівнями влади.

2. *Надання міжбюджетних трансфертів*. Це один із ключових інструментів міжбюджетних відносин. У рамках бюджетної системи України міжбюджетні трансферти відіграють важливу роль у забезпеченні фінансової збалансованості та соціально-економічного розвитку територій. Оскільки розподіл податкових надходжень є нерівномірним, особливо між заможнішими та менш розвиненими громадами, *міжбюджетні трансферти* стають головним інструментом фінансового вирівнювання, підтримки місцевого самоврядування і забезпечення виконання делегованих повноважень.

Види трансфертів:

– *дотація вирівнювання* – для забезпечення мінімальних соціальних стандартів у громадах з низькими доходами. Це кошти, що передаються з Державного бюджету місцевим бюджетам (громад, районів, областей), у яких *власні доходи недостатні* для реалізації повноважень. Приклади використання: заробітна плата в закладах освіти, охорони здоров'я; енергоносії, утримання установ тощо;

– *реверсна дотація* – Це вилучення частини доходів із місцевих бюджетів, *у яких податковий потенціал перевищує нормативний рівень*. Ці кошти спрямовуються до державного бюджету для фінансування дотацій менш забезпеченим громадам. Це інструмент *перерозподілу коштів від заможніших до бідніших громад*;

– *субвенції* – цільові трансферти з державного бюджету на освіту, охорону здоров'я, соцзахист, інфраструктуру тощо;

– *інші трансферти* – наприклад, додаткові дотації (на покриття нестачі коштів); субвенції на виконання програм за міжнародними угодами; трансферти між місцевими бюджетами.

Міжбюджетні трансферти – це кошти, що передаються з одного бюджету до іншого у формі безповоротної фінансової допомоги. Вони спрямовані на вирівнювання бюджетної забезпеченості територій, фінансування конкретних програм, реалізацію делегованих державою повноважень органам місцевого самоврядування.

Міжбюджетні трансферти є *ключовим інструментом регулювання міжбюджетних відносин* та забезпечення збалансованого розвитку територій України. Їхнє ефективне використання дозволяє зменшити соціальну нерівність, забезпечити надання публічних послуг на належному рівні та підтримати фінансову спроможність місцевого самоврядування.

У контексті триваючої децентралізації важливо не лише продовжувати практику трансфертів, а й модернізувати механізми їх надання, забезпечуючи більшу автономію та відповідальність територіальних громад.

3. *Повноваження і відповідальність сторін.* Кожен рівень влади має *власні та делеговані повноваження*, які фінансуються відповідно до принципу «гроші йдуть за повноваженнями». Зміст міжбюджетних відносин передбачає визначення:

– обсягу та джерел фінансування цих повноважень;

– механізмів контролю за їх реалізацією;

– відповідальності за неефективне чи нецільове використання коштів.

4. *Координація бюджетної політики між центром і регіонами*. У зміст міжбюджетних відносин входить і *узгодження бюджетної політики*, щоб уникнути конфліктів між центральними і місцевими органами влади. Це досягається через:

– бюджетні консультації;

– нормативне регулювання (Бюджетний кодекс, закон про Державний бюджет);

– участь представників громад у підготовці рішень про розподіл трансфертів.

Міжбюджетні відносини виконують *ключову роль у формуванні ефективної та справедливої бюджетної політики*. Зокрема, вони забезпечують *фінансову спроможність громад*, сприяють *рівному доступу до публічних послуг незалежно від місця проживання*, забезпечують *бюджетну дисципліну* через фінансову відповідальність

та підвищують *ефективність використання бюджетних ресурсів.*

Порівняння *моделі* міжбюджетних відносин України з іншими країнами показує низку суттєвих відмінностей і спільних рис, зумовлених історичними, політичними та економічними особливостями.

1. Централізація та децентралізація:

– в Україні бюджетна система історично була досить централізованою, хоча останні роки відбувається активна децентралізація з передачею повноважень і ресурсів на місцевий рівень. Це створює складнощі у формуванні збалансованих місцевих бюджетів через обмеженість власних доходів і залежність від трансфертів;

– багато західноєвропейських країн, таких як Німеччина або Швеція, мають глибоко децентралізовані моделі, де місцеві органи володіють значними податковими повноваженнями та фінансовою автономією.

2. *Механізми фінансового вирівнювання:*

– Україна активно використовує міжбюджетні трансферти (дотації, субвенції) для фінансового вирівнювання регіонів з різним рівнем розвитку;

– у країнах із розвинутими федеративними системами, наприклад у США, регулювання міжбюджетних відносин створюється через комплекс федеральних грантів, які суворо регламентуються, а також через договори між рівнями влади.

3. Рівень фінансової автономії місцевих органів:

– в Україні місцеві бюджети мають обмежені власні доходи, що ускладнює їхню фінансову самостійність;

– у таких країнах, як Канада або Австралія, місцеві органи мають розширені права щодо формування доходів, що забезпечує їх відповідальність та ефективність управління.

4. Законодавче забезпечення і практика:

– Українська модель міжбюджетних відносин активно змінюється та покращується, але все ще стикається з проблемами непрозорості та нерівності у розподілі ресурсів;

– у країнах ЄС встановлено чіткі законодавчі механізми контролю і регулювання цих процесів, що забезпечують стабільність і прозорість.

Отже, модель міжбюджетних відносин в Україні знаходиться у стані реформування, поєднуючи елементи централізації з поступовим впровадженням децентралізації. Для покращення важливості збагачувати досвід децентралізованих країн, підвищувати фінансову автономію місцевих органів та удосконалювати систему трансфертів для більш

справедливого та ефективного розподілу бюджетних ресурсів.

Міжбюджетні відносини – це основа функціонування бюджетної системи України, що забезпечує зв'язок між державним і місцевими бюджетами. Від їх ефективності залежить не лише фінансова стабільність регіонів, а й здатність держави забезпечити справедливий розподіл ресурсів та рівні умови для соціально-економічного розвитку.

У сучасних умовах міжбюджетні відносини повинні бути побудовані на засадах *справедливості, прозорості, ефективності та підзвітності*, що особливо важливо в контексті післявоєнного відновлення країни та посилення ролі громад у розвитку територій.

7.2. Принципи розмежування видатків між бюджетами

Функціонування бюджетної системи України ґрунтується на чіткому розмежуванні повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Відповідно до цих повноважень здійснюється і розмежування видатків між державним і місцевими бюджетами. Це дозволяє ефективно фінансувати публічні послуги, уникати дублювання функцій, забезпечувати прозорість і підзвітність витрачання бюджетних коштів.

Розмежування видатків між державними і місцевими бюджетами виникає у визначені, які видатки розписуються з бюджету країни (державного бюджету), а які – на рівнях територіальних громад та органів місцевого самоврядування (місцевих бюджетів). Це важливий процес, що забезпечує чітке функціональне розподілення відповідальності та фінансування на різних рівнях влади.

Загальний зміст розмежування можна використовувати так:

1) видатки державного бюджету забезпечують фінансування загальнодержавних функцій і програм – оборони, зовнішньої політики, правопорядку, системи правосуддя, державних соціальних програм та інших сфер, що мають національне значення.

2) місцеві бюджети призначені для фінансування потреб територіальних громад – сфери освіти, культури, охорони здоров'я, житлово-комунального господарства, місцевої інфраструктури, соціального захисту, благоустрою.

3) розподіл видатків створено з урахуванням принципу субсидіарності, тобто максимального наближення послуг до споживача.

4) є категорії видатків, які можуть бути спільними, наприклад, частина видатків на освіту чи охорону здоров'я, де одночасно фінансуються

державою і місцевими бюджетами.

5) для збалансування фінансових можливостей місцевих бюджетів існують механізми міжбюджетних трансфертів.

Таким чином, розмежування видатків має забезпечити ефективність, прозорість і справедливість у фінансуванні публічних послуг на різних рівнях влади, уникнути дублювання та недостатнього фінансування окремих сфер.

Розмежування видатків – це процес визначення, який рівень влади (центральний чи місцевий) відповідає за фінансування певної сфери чи послуги. Це один із ключових елементів бюджетної децентралізації, оскільки дозволяє чітко встановити, хто і за що відповідає у бюджетній системі.

Фундаментальними засадами є принципи розмежування видатків між бюджетами, які забезпечують порядок і ефективність розподілу фінансових ресурсів між державним бюджетом та місцевими бюджетами в Україні. Вони сприяють збалансованому, прозорому і справедливому фінансуванню різних рівнів влади відповідно до своїх повноважень та функцій.

Основні принципи розмежування видатків між бюджетами

1. *Принцип субсидіарності.* Видатки розподілу здійснюються таким чином, щоб забезпечити максимальне наближення надання публічних послуг до безпосередніх споживачів. Це означає, що місцеві органи влади повинні гарантувати і фінансувати послуги, які вони можуть ефективно надавати на своєму рівні, а державний бюджет – загальнодержавні функції та програми. Наприклад: фінансування шкіл, дитячих садків або амбулаторій передається органам місцевого самоврядування.

2. *Принцип збалансованості.* Кожен рівень бюджетної системи має бути фінансово збалансованим, тобто доходи бюджету повинні відповідати його видаткам, що забезпечують стабільність і відповідальність бюджетів різних рівнів.

3. *Принцип повноти.* Усі видатки, що належать до компетенції конкретного рівня бюджету, мають бути включені до бюджету цього рівня, щоб уникнути «прозорих» зон, де відповіді на фінансування відсутні.

4. *Принцип цільового використання коштів.* Бюджетні кошти повинні використовуватися лише за призначенням, визначеним бюджетними призначеннями, що забезпечують дисципліну у реалізації.

5. *Принцип справедливості і неупередженості.* Видатки розподіляються так, щоб забезпечити рівні можливості для всіх територіальних громад, враховуючи їх соціально-економічні особливості.

6. *Принцип ефективності.* Розмежування видатків має сприяти

підвищенню ефективності використання бюджетних коштів та оптимізації надання публічних послуг.

7. *Принципи публічності і прозорості.* Відкрийте інформування громадськості щодо розподілу видатків ускладнень контролю та підвищенню довіри до бюджетної системи.

Розмежування видатків напряму пов'язане з механізмом надання міжбюджетних трансфертів, адже якщо орган місцевого самоврядування не має достатньо власних ресурсів для виконання делегованих функцій, держава зобов'язана передати йому субвенцію або дотацію.

Принципи розмежування видатків між бюджетами створюють основу для ефективного функціонування багаторівневої бюджетної системи. Вони забезпечують відповідність між обсягом фінансування та обсягом повноважень, покладених на органи державної влади та місцевого самоврядування. В умовах децентралізації ці принципи є вирішальними для успішного функціонування територіальних громад, підвищення якості публічних послуг та забезпечення фінансової справедливості в країні.

Таким чином, ці принципи формують правове та організаційне підґрунтя для чіткої та прозорої системи розмежування видатків між державними та місцевими бюджетами, що є передумовою сталого розвитку та ефективного управління фінансами в країні.

Видатки, які не можна передавати місцевим бюджетам, визначені законодавчо і пов'язані із загальнодержавними функціями, централізованими заходами та обмеженнями щодо фінансової дисципліни.

Основні видатки, що не передаються місцевим бюджетам:

1) видатки на державні програми та функції, які забезпечуються використанням державного бюджету і не можуть бути розподілені на місцевий рівень без відповідної передачі фінансових ресурсів (пункт 1 ст. 85 Бюджетного кодексу України);

2) видатки на централізовані закупівлі товарів, робіт, послуг, що містяться головним розпорядником коштів державного бюджету та фінансуються централізовано (пункт 3 ст. 85);

3) заборонено планувати та проводити видатки, не віднесені до місцевих бюджетів відповідно до Кодексу, а також одночасне фінансування одних і тих же бюджетних установ з різних бюджетів, за винятком випадків, передбачених законом (пункт 2 ст. 85);

4) видатки місцевого бюджету на обслуговування місцевого боргу не можуть перевищувати певного ліміту (як правило, 10 % видатків загального фонду), що обмежує передачу відповідних фінансових зобов'язань іншим рівням (ст. 93 Бюджетного кодексу);

5) заборонено створення позабюджетних фондів органами місцевого самоврядування та відкриття позабюджетних рахунків, крім обмежених питань, що врегульовані законом (ст. 60).

Отже, це обмеження викликів забезпечує фінансову стабільність, прозорість та відповідність видатків тим функціям, які належать до конкретного рівня бюджетної системи, а також забезпечить дублювання фінансування та нецільове використання коштів.

Відповідальність за незаконну передачу видатків передбачена українським законодавством і може включати як кримінальну, так і адміністративну відповідальність.

Кримінальна відповідальність настає у разі нецільового використання бюджетних коштів, здійснення видатків або надання кредитів без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням. Така дія карається штрафом, виправними роботами, обмеженням або записом волі на строк до кількох років, з можливим заповненням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю. Особливо тяжкі випадки, як-от значні збитки або повторність, тягнуть за собою суворіші покарання, включаючи конфіскацію майна.

Адміністративна відповідальність може застосовуватися у вигляді штрафів, виправних робіт або інших видів покарання за порушення бюджетної дисципліни без настання кримінальної відповідальності.

Таким чином, незаконна передача видатків – це серйозне правопорушення, що ведеться відповідно до ступеня шкоди і порушення характеру, забезпечуючи захист бюджетних інтересів держави і громади.

7.3. Види та порядок розрахунку видатків бюджетів. Зміст фінансових нормативів бюджетної забезпеченості

Бюджет є основним фінансовим планом держави, що визначає обсяг і напрям використання коштів на забезпечення виконання її функцій. Однією з головних складових бюджету є *видатки*, тобто кошти, що витрачаються на реалізацію завдань і функцій органів влади. Для забезпечення ефективного управління державними фінансами важливо чітко класифікувати видатки та знати порядок їх розрахунку. Це дозволяє раціонально планувати, розподіляти і використовувати фінансові ресурси.

Бюджетні видатки *– кошти, передбачені у відповідному бюджеті на фінансування заходів, повноважень і функцій держави або органів місцевого самоврядування*. Вони відображають напрямки

державної політики у сферах освіти, охорони здоров'я, оборони, соціального захисту, інфраструктури тощо.

У сучасній фінансовій системі держави бюджет є не просто переліком цифр, а стратегічним інструментом управління соціально-економічним розвитком. Однією з ключових складових бюджету є *видатки*, а отже – і способи їх обрахунку. *Види розрахунку видатків бюджетів* формують фінансову основу для реалізації державної політики, і саме від точності цих розрахунків залежить якість публічних послуг, стабільність економіки та добробут громадян.

Відповідно до Бюджетного кодексу України, видатки *класифікуються* за кількома ознаками:

1. *За функціональним призначенням:*

– видатки на державне управління (органи влади, суди, прокуратура);
– оборона та безпека;
– освіта;
– охорона здоров'я;
– соціальний захист та соціальне забезпечення;
– культура і мистецтво;
– фізична культура і спорт;
– житлово-комунальне господарство;
– економічна діяльність (транспорт, дороги, енергетика, сільське господарство);
– охорона навколишнього середовища.

2. *За економічним змістом:*

а) поточні видатки:
– заробітна плата з нарахуваннями;
– оплата комунальних послуг;
– закупівля товарів і послуг;
– соціальні виплати.

б) капітальні видатки:
– будівництво, реконструкція об'єктів;
– капітальний ремонт;
– придбання обладнання, техніки.

3. *За рівнями бюджетної системи:*

– видатки Державного бюджету – фінансування загальнодержавних функцій;
– видатки місцевих бюджетів – фінансування регіональних та локальних послуг (освіта, медицина тощо).

4. *За джерелами фінансування:*

– за рахунок власних доходів бюджету;

– за рахунок субвенцій і дотацій;
– за рахунок запозичень (якщо дозволено законом).

Бюджет – це не просто документ із цифрами. Це відображення того, як держава чи громада планує піклуватися про своїх громадян, яким пріоритетам надає перевагу, і якими інструментами досягає поставлених цілей. У цьому процесі ключове значення має порядок розрахунку видатків, адже від нього залежить ефективність витрат, збалансованість бюджету та відповідність між фінансовими можливостями і суспільними потребами.

Процес розрахунку видатків починається з аналізу функцій і повноважень, які виконує той чи інший орган влади. Кожна функція – це витрати: на персонал, інфраструктуру, матеріали, послуги. Тому першим кроком стає визначення того, *що саме необхідно профінансувати* і які ресурси для цього потрібні.

Далі головні розпорядники бюджетних коштів формують так звані *бюджетні запити*. У них наводяться обґрунтування потреби у фінансуванні – з посиланням на чинні нормативи, тарифи, статистику чи результати попередніх періодів. Це не просто бажані суми, а документально підтверджені витрати, які дозволяють забезпечити роботу шкіл, лікарень, органів влади, культурних установ та інших сфер життя.

Важливим інструментом у цьому процесі є *програмно-цільовий метод*. Його суть у тому, що гроші плануються не за статтями, а за цілями – наприклад, зниження рівня безробіття, зменшення дитячої смертності, покращення якості питної води. До кожної мети додаються конкретні завдання, індикатори, строки виконання – і вже під них розраховується обсяг фінансування.

Окрему роль відіграє *врахування нормативів бюджетного фінансування*. Наприклад, скільки коштує навчання одного учня на рік, або обслуговування одного квадратного метра школи. Такі нормативи затверджуються урядом чи міністерствами і лягають в основу розрахунків.

Важливо й те, що порядок розрахунку видатків передбачає *узгодження та перевірку* запитів на рівні Міністерства фінансів чи фінуправлінь. Не все, що заплановано, буде затверджено. Усе зводиться до загального обсягу ресурсу, балансу доходів і видатків, та пріоритетності цілей.

Цей порядок завершується *включенням обґрунтованих розрахунків до проєкту бюджету*, який виноситься на розгляд уряду, парламенту чи місцевої ради. І лише після затвердження бюджету видатки стають реальними – у вигляді асигнувань, які отримують конкретні розпорядники.

Отже, *розрахунок видатків – це не просто технічна дія, а складний, багаторівневий процес*. Він вимагає балансу між потребами та ресурсами, виваженості, прозорості й обґрунтованості. Це – основа відповідального управління фінансами, і зрештою – основа довіри громадян до влади.

У світі існують різні підходи до розрахунку видатків, але в Україні найбільш поширені три: *нормативний, програмно-цільовий* та *кошторисний методи*. Кожен із них має свої переваги, недоліки та сферу застосування.

Нормативний метод передбачає, що видатки визначаються на основі затверджених норм – наприклад, вартість утримання одного учня в школі або одного пацієнта в лікарні. Цей метод забезпечує стандартизацію фінансування та порівнюваність даних. Але він рідко враховує реальні потреби регіонів і не завжди відповідає сучасним викликам.

Натомість *програмно-цільовий метод* (ПЦМ) став кроком вперед у бюджетному плануванні. Тут видатки пов’язані не лише з витратами, а з досягненням конкретних результатів – наприклад, зменшення дитячої смертності, підвищення рівня освіти чи енергоефективності. Такий підхід дозволяє краще контролювати ефективність бюджетних коштів. Проте, він потребує серйозної аналітики, чіткого планування та кадрового потенціалу, чого часто не вистачає в органах влади на місцях.

Кошторисний метод залишається базовим у багатьох бюджетних установах. Він полягає в детальному плануванні витрат за статтями – зарплата, комунальні послуги, обладнання тощо. Це зручно для управління фінансами окремих закладів, але не завжди дозволяє оцінити загальний ефект для громади чи держави.

У реальному житті ці методи не існують ізольовано. Вони комбінуються, доповнюють один одного, адаптуються до потреб часу. Наприклад, у сфері освіти нормативне фінансування поєднується з програмами розвитку закладів, а в охороні здоров’я – з результативними показниками фінансування медичних послуг.

Разом з тим, розрахунок видатків – це не лише про цифри. Це завжди про баланс між **потребами та можливостями**, про пріоритети, які держава чи громада обирає сьогодні, щоб змінити завтра. Видатки бюджету – це дзеркало цінностей суспільства: чи ми інвестуємо в людей, інфраструктуру, безпеку, екологію – залежить від того, як ми розраховуємо і розподіляємо кожну бюджетну гривню.

7.4. Поняття й види міжбюджетних трансфертів

У сучасній системі публічних фінансів особливе місце посідають *міжбюджетні трансферти* – механізм, що дозволяє вирівнювати фінансові можливості між різними рівнями влади, забезпечувати соціальні стандарти на всій території країни та гарантувати доступ громадян до якісних публічних послуг. Цей інструмент стає особливо актуальним в умовах бюджетної децентралізації, коли місцеві громади отримують більше повноважень, але не завжди – достатньо ресурсів.

У найзагальнішому розумінні ***міжбюджетні трансферти*** *– це кошти, що передаються з одного бюджету до іншого з метою фінансового вирівнювання або цільового фінансування певних потреб*. Вони можуть надходити як з Державного бюджету до місцевих, так і між місцевими бюджетами різних рівнів.

Це форма бюджетної допомоги, яка дозволяє зменшити диспропорції у фінансовому забезпеченні громад, незалежно від їх економічного потенціалу, географічного положення чи чисельності населення. В Україні правову основу для трансфертів закладено у *Бюджетному кодексі України*, який чітко визначає види, мету, порядок надання та контроль за використанням трансфертів.

Метою *міжбюджетних трансфертів є:*

1) Фінансове вирівнювання – основна функція трансфертів. Вона полягає в тому, щоб громади з низькими податковими надходженнями могли забезпечити ті ж базові послуги, що й більш заможні. У будь-якій державі, особливо з великою територією та різноманітним соціально-економічним розвитком регіонів, неминуче виникає *фінансова нерівність* між громадами. Одні мають розвинену інфраструктуру, підприємства, стабільну податкову базу. Інші – навпаки, стикаються з нестачею робочих місць, відтоком населення та низькими доходами. У результаті – перші можуть самостійно фінансувати освіту, медицину, комунальне господарство, а другі – заледве покривають базові потреби.

Саме для вирішення цієї проблеми і було створено механізм *міжбюджетних трансфертів*, головна мета якого – *фінансове вирівнювання*. Це означає не «зрівнялівку», а створення *мінімально прийнятного рівня фінансової спроможності* для кожної громади, щоб усі громадяни, незалежно від місця проживання, могли користуватися базовими публічними послугами.

Таким чином, *фінансове вирівнювання – це серцевина системи міжбюджетних трансфертів*, без якої неможливо досягти соціальної

справедливості, територіального балансу та ефективної децентралізації. Це не просто механізм перерозподілу коштів, а інструмент, що гарантує рівні стартові умови для розвитку кожної громади. Але його ефективність залежить від прозорості, чіткості формул і відповідального використання ресурсів на місцях;

2) підтримка делегованих повноважень – держава делегує частину функцій місцевому самоврядуванню (наприклад, виплату субсидій, соціальну підтримку), і забезпечує їх фінансування через субвенції.

У процесі децентралізації влади в Україні особливого значення набуває питання *делегованих повноважень*, тобто таких функцій, які *держава передає органам місцевого самоврядування для виконання*, зберігаючи при цьому фінансову відповідальність за їх реалізацію. Серед таких повноважень – надання пільг, соціальних виплат, організація загальної середньої освіти, фінансування охорони здоров'я тощо.

Оскільки ці функції покладаються на місцеві органи влади, але мають *загальнодержавне значення*, держава *зобов'язана забезпечити їх належне фінансування*. І тут у гру вступає важливий інструмент – **міжбюджетні трансферти**, зокрема *цільові субвенції*.

Підтримка делегованих повноважень через міжбюджетні трансферти – це форма партнерства між державою і місцевим самоврядуванням. Вона дозволяє громадам ефективно виконувати загальнодержавні завдання, не перевантажуючи їхні бюджети, і водночас гарантує населенню доступ до базових послуг незалежно від місця проживання. Надалі важливо забезпечити справедливість і адекватність такого фінансування, особливо в умовах реформ і нових викликів для країни;

3) інвестування в розвиток – через трансферти держава може стимулювати реалізацію певних програм (будівництво шкіл, дитсадків, доріг тощо) на місцях.

У сучасній системі публічних фінансів міжбюджетні трансферти відіграють не лише роль фінансового вирівнювання або підтримки делегованих повноважень. Їхня *третя, не менш важлива функція – стимулююча*, спрямована на *розвиток територій*. Через трансферти держава має змогу впливати на просторовий розвиток країни, інвестуючи в інфраструктуру, соціальні об'єкти та проєкти, які визначають *якість життя людей у громадах.*

Багато громад, особливо після створення ОТГ у рамках децентралізації, отримали нові повноваження, але не мали достатньої фінансової бази для їх реалізації. У таких умовах *цільові інвестиційні трансферти* стали потужним джерелом ресурсів для:

– будівництва або реконструкції дитячих садків, шкіл, амбулаторій;
– капітального ремонту доріг, мостів, вуличного освітлення;
– розбудови водопостачання, каналізації, енергомереж;
– створення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАПів);
– розвитку спорту, культури, безбар'єрного простору;
– цифровізації послуг та «розумної інфраструктури».

Отже, *інвестування в розвиток через міжбюджетні трансферти – це стратегічний інструмент державної політики*, який дозволяє вирішувати не лише фінансові, а й соціальні, демографічні та економічні проблеми. Якщо його використовувати прозоро, ефективно й системно, трансферти стають не просто грошима з центру, а **реальним ресурсом змін**, який дає громадам шанс на нове майбутнє;

4) Реагування на надзвичайні ситуації – в разі катастроф, війни або інших форс-мажорах, громади можуть отримувати цільову допомогу через трансферти.

У будь-якій країні, навіть із найкращою фінансовою дисципліною, можливі *непередбачувані події*: природні катастрофи, техногенні аварії, епідемії, воєнні дії, масові переміщення населення тощо. Такі ситуації *виходять за межі стандартного бюджетного планування*, і місцеві бюджети часто не мають змоги самостійно впоратися з їх наслідками.

У таких випадках держава *використовує інструмент міжбюджетних трансфертів* для оперативного реагування та **надання цільової** *фінансової допомоги громадам*, які постраждали.

Це, як правило, *цільові субвенції* з державного бюджету (зрідка – з обласного чи резервного місцевого фонду), які виділяються на:

– ліквідацію наслідків надзвичайної ситуації (відновлення інфраструктури, допомога населенню, медичне забезпечення);
– переселення або підтримку внутрішньо переміщених осіб (ВПО);
– відновлення шкіл, лікарень, водопроводів, доріг, пошкоджених унаслідок війни або стихії;
– евакуаційні заходи, розміщення людей, забезпечення ресурсами;
– укріплення інфраструктури безпеки (укриття, системи оповіщення тощо).

Таким чином, міжбюджетні трансферти як інструмент реагування на надзвичайні ситуації є життєво необхідним елементом бюджетної політики. Це своєрідний «фінансовий щит», який дозволяє державі швидко підтримати громади у критичних умовах, зберегти людські життя, уникнути катастрофічних наслідків і якнайшвидше відновити нормальне функціонування місцевої інфраструктури. З огляду на

сучасні виклики, особливо пов'язані з війною, цей напрям трансфертної політики має бути *пріоритетним і гнучким*.

Далі розглянемо *класифікацію* міжбюджетних трансфертів.

1. Дотації вирівнювання

Це один із видів міжбюджетних трансфертів, які надаються з державного бюджету (або бюджету вищого рівня) бюджетам нижчого рівня з метою збалансування їхньої фінансової спроможності. Головна мета – забезпечити кожній територіальній громаді або регіону можливість надавати базові публічні послуги на належному рівні, незалежно від місцевої податкової бази чи економічного потенціалу.

Відповідно до Бюджетного кодексу України, дотація вирівнювання – це трансферт, який надається бюджету територіальної громади або іншого органу місцевого самоврядування для забезпечення мінімальних стандартів у сфері надання публічних послуг, якщо власних доходів бюджету недостатньо.

Дотації вирівнювання – це ключовий механізм фінансової солідарності у бюджетній системі України. Вони дозволяють гарантувати мінімальні стандарти життя та послуг у всіх громадах, незалежно від їхнього економічного потенціалу. В умовах децентралізації та війни роль дотацій ще більше зросла, адже вони дозволяють слабшим громадам вистояти, функціонувати та поступово розвиватися.

Це безповоротна допомога, яка надається місцевим бюджетам, доходи яких не забезпечують мінімального рівня видатків. В Україні діє механізм базової дотації, яку отримують громади з нижчим фінансовим потенціалом.

Також є реверсна дотація – частина коштів, яку заможні громади передають до державного бюджету. Це теж елемент вирівнювання. Реверсна дотація – це форма міжбюджетного трансферту, коли фінансово спроможні місцеві бюджети передають частину своїх доходів до державного бюджету. Її ще називають дотацією з місцевого бюджету державному, або «від'ємна дотація вирівнювання».

Метою реверсної дотації є забезпечення фінансової рівноваги в країні та підтримка менш спроможних громад за рахунок тих, хто має вищі за середні доходи. Наприклад: Якщо середній рівень податкоспроможності в Україні – 1 000 грн на особу, а громада має 1 300 грн, то вона перевищує 110 % і підпадає під реверс. Частину надлишку (наприклад, 50-80 %) вона перераховує до державного бюджету.

Реверсна дотація – це інструмент фінансової рівноваги в бюджетній системі України, який дозволяє спрямовувати частину ресурсів від більш

заможних громад на підтримку менш розвинених. В умовах децентралізації та війни це питання набуває особливої актуальності: потрібен баланс між солідарністю та мотивацією громад до розвитку. Якщо застосовувати механізм прозоро й справедливо, реверсна дотація може бути ефективним інструментом фінансової справедливості.

2. Субвенції

Це цільові міжбюджетні трансферти, які надаються з одного бюджету іншому на чітко визначені цілі або програми, з обов'язковою умовою використання лише за призначенням.

У Бюджетному кодексі України визначено, що субвенція – це міжбюджетний трансферт, що надається для виконання конкретних завдань (цілей) з бюджету одного рівня до бюджету іншого рівня з умовою цільового використання.

Таким чином, субвенції – це гроші, які не можна витрачати на що завгодно, а тільки на ті потреби, які прямо вказані в законі або рішенні про їх надання.

Це цільові трансферти, які надаються для фінансування конкретних програм чи напрямків. Вони можуть бути:

– освітні субвенції – для виплати зарплат учителям шкіл (оплата праці педагогічних працівників закладів середньої освіти);

– медичні субвенції – для фінансування первинної і вторинної медичної допомоги (нині реалізується через НСЗУ;

– субвенції на соцзахист – компенсації за пільги, житлові субсидії;

– інфраструктурні субвенції – для молодих громад на початковому етапі (зараз частково скасована або об'єднана з іншими трансфертами);

– на підтримку ВПО – для приймаючих громад – допомога у розміщенні внутрішньо переміщених осіб;

– на надзвичайні ситуації – виділяються терміново на ліквідацію наслідків катастроф, воєнних дій тощо;

– інші субвенції – на формування мережі ЦНАПів, цифрову трансформацію тощо.

Субвенції – це потужний інструмент державної бюджетної політики, що дозволяє направляти кошти саме туди, де вони найбільше потрібні, і саме на ті цілі, які визначені державою як пріоритетні. В умовах війни, реформ та децентралізації роль субвенцій зростає, адже вони дозволяють швидко реагувати на потреби населення, підтримувати громади, реалізовувати соціальні програми та розвивати інфраструктуру.

Субвенції є строго цільовими: кошти мають бути використані виключно за призначенням, і за їх використанням встановлюється суворий контроль.

5. Інші трансферти

Інші трансфетри – це особливий вид міжбюджетних трансфертів, які не підпадають під стандартні категорії дотацій та субвенцій, але також передбачають передачу бюджетних коштів з одного рівня бюджету до іншого для виконання певних функцій, обов'язків чи спільних завдань. Визначення у Бюджетному кодексі України: *«Інші трансферти – міжбюджетні трансферти, що надаються відповідно до законодавства з метою забезпечення виконання спільних проєктів, реалізації рішень органів влади або інших домовленостей».*

Інші трансферти – це важливий і гнучкий інструмент бюджетної політики, який дозволяє органам державної влади та місцевого самоврядування реагувати на конкретні потреби та обставини. Вони сприяють співпраці між громадами, дозволяють об'єднувати ресурси і реалізовувати масштабні або спільні ініціативи, особливо актуальні в умовах реформ, воєнного стану та реконструкції країни.

До них належать:

– трансферти між місцевими бюджетами (одна громада передає кошти іншій для реалізації спільного інфраструктурного проєкту або утримання спільного об'єкта (школи, лікарні);

– добровільні трансферти (передбачені угодами між органами місцевого самоврядування. Наприклад: Громада А допомагає Громаді Б, де розташований загальний ЦНАП або ліцей, яким користуються жителі обох територій);

– кошти, передані за рішенням уряду для розв'язання конкретних проблем (передача коштів для фінансування спецпрограм або проєктів, не віднесених до субвенцій чи дотацій);

– співфінансування державних програм (якщо місцевий бюджет хоче приєднатися до фінансування державної ініціативи, держава може направити «інший трансферт» як свою частку).

Для більшості територіальних громад, особливо у сільській місцевості, трансферти є основним джерелом доходів. Вони дозволяють забезпечити:

– роботу дитсадків, шкіл, медичних закладів;
– утримання комунальної інфраструктури;
– соціальну допомогу;
– реалізацію інвестиційних проєктів.

У контексті децентралізації, трансферти стали гарантією того, що навіть найменші громади отримають доступ до державних ресурсів. Водночас важливо, щоб трансферти не формували утриманську модель, а стимулювали розвиток власної дохідної бази.

Для більшості територіальних громад, особливо у сільській місцевості, міжбюджетні трансферти є основним джерелом доходів. Вони дозволяють забезпечити:

- роботу дитсадків, шкіл, медичних закладів;
- утримання комунальної інфраструктури;
- соціальну допомогу;
- реалізацію інвестиційних проєктів.

У контексті децентралізації, трансферти стали гарантією того, що навіть найменші громади отримають доступ до державних ресурсів. Водночас важливо, щоб трансферти не формували утриманську модель, а стимулювали розвиток власної дохідної бази.

Міжбюджетні трансферти – це більше, ніж просто фінансова допомога. Це механізм соціальної справедливості, інструмент збереження територіальної єдності країни, спосіб підвищення якості життя громадян незалежно від місця проживання. Успішність бюджетної децентралізації значною мірою залежить від того, наскільки ефективно, прозоро і справедливо працює система трансфертів. В умовах сучасних викликів, зокрема війни, економічної нестабільності та внутрішніх реформ, ця тема набуває ще більшої ваги.

Вони дозволяють зберегти єдність країни в умовах різного рівня розвитку територій, сприяють реалізації реформ і гарантують кожному громадянину базові послуги незалежно від місця проживання.

Важливо, щоб трансфертна політика України залишалась прозорою, справедливою та орієнтованою на результат, а також стимулювала громади до розвитку власної економіки та зменшення залежності від центрального бюджету.

7.5. Порядок надання міжбюджетних трансфертів

У системі публічних фінансів міжбюджетні трансферти є важливим інструментом фінансової підтримки та вирівнювання можливостей територіальних громад і регіонів. Вони дозволяють забезпечити надання базових послуг незалежно від економічного потенціалу конкретної території. Проте для того, щоб трансферти виконували свою роль ефективно, необхідно чітко регламентувати порядок їх надання – від нормативно-правового регулювання до процедур перерахування та звітування.

Порядок надання міжбюджетних трансфертів в Україні регламентується насамперед Бюджетним кодексом України, зокрема статтями 96-103. Також

важливу роль відіграють:

– закон про Державний бюджет України на відповідний рік;

– Постанова Кабінету Міністрів України № 1149 від 04.12.2019 (порядок підготовки та виконання міжбюджетних трансфертів);

– інші нормативні акти, які регламентують правила надання цільових субвенцій чи підтримки з міжнародних фондів.

Загальний порядок надання міжбюджетних трансфертів

1. ***Формування макропоказників та бюджетної політики.*** Формування макропоказників та бюджетної політики є відправною точкою бюджетного процесу в Україні. Саме на цьому етапі закладаються ключові орієнтири для подальшого планування доходів, видатків та міжбюджетних трансфертів. Від реалістичності, обґрунтованості та збалансованості макроекономічних прогнозів залежить якість управління публічними фінансами, виконання державних програм та соціально-економічна стабільність країни. Формування макропоказників та бюджетної політики – це складний і відповідальний процес, що закладає фундамент для функціонування всієї фінансової системи України. Лише за умови реалістичного прогнозування, професійної аналітики та узгоджених дій державних інституцій бюджетна політика може стати дієвим інструментом економічного розвитку, соціального захисту і національної безпеки.

У контексті викликів, які постали перед Україною після 2022 року, зокрема повномасштабної війни, формування макропоказників потребує ще більшої точності, адаптивності та стратегічного підходу.

Макроекономічні показники – це основні статистичні та прогнозні дані, які характеризують загальний стан та динаміку національної економіки. Вони охоплюють такі ключові параметри: валовий внутрішній продукт (ВВП); інфляцію (ІСЦ – індекс споживчих цін); рівень безробіття; прожитковий мінімум; середню заробітну плату; державний борг і дефіцит бюджету; обсяг зовнішньої торгівлі та валютний курс.

У межах Бюджетної декларації Уряд України формує макропараметри бюджету на середньостроковий період та визначаються орієнтовні обсяги трансфертів (особливо дотацій і субвенцій).

2. ***Підготовка проєкту Державного бюджету.*** Підготовка проєкту Державного бюджету – це один із найважливіших етапів бюджетного процесу в Україні. Саме на цьому етапі формується фінансовий план країни, який визначає джерела доходів, напрями видатків, обсяги запозичень та пріоритети соціально-економічного розвитку. Від якості, прозорості та обґрунтованості бюджету залежить

не лише функціонування органів державної влади, а й добробут громадян та економічна стабільність держави.

Підготовка проєкту Державного бюджету є частиною бюджетного процесу, врегульованого Бюджетним кодексом України (БКУ). Цей процес здійснюється щороку, і триває кілька місяців.

Основним органом, відповідальним за підготовку проєкту, є Міністерство фінансів України, яке координує дії всіх головних розпорядників бюджетних коштів, інших міністерств і відомств.

Підготовка проєкту Державного бюджету – це стратегічно важливий етап, що вимагає високої професійності, злагодженості дій між відомствами, реалістичного прогнозування та фінансової дисципліни. Особливо в умовах війни, бюджет має стати не просто фінансовим планом, а інструментом національної безпеки, підтримки громадян та відновлення економіки.

Якісний і збалансований бюджет – це запорука стійкості держави, її незалежності й розвитку.

Етапи підготовки проєкту Державного бюджету:

1) *бюджетна декларація*. Першим кроком є ухвалення Бюджетної декларації (до 15 липня). Декларація – це своєрідний «фінансовий каркас», на основі якого формується проєкт бюджету;

2) *бюджетні запити від головних розпорядників*. Усі міністерства, служби, відомства та інші головні розпорядники до початку серпня подають до Мінфіну:

– бюджетні запити – документи, які обґрунтовують потреби у видатках;

– інформацію щодо програм, які планується реалізовувати;

– пропозиції щодо нових ініціатив або змін до вже існуючих.

Мінфін аналізує ці запити, порівнює їх з наявними ресурсами та бюджетними лімітами, і ухвалює рішення щодо доцільності включення пропозицій у проєкт бюджету;

3) *розрахунок доходів і видатків*. Мінфін формує:

– доходну частину бюджету – на підставі прогнозів економіки, податкової політики, надходжень від митниці, податкової, НБУ, дивідендів, міжнародної допомоги;

– видаткову частину – враховуючи потреби в обороні, соціальному захисті, освіті, охороні здоров’я тощо;

– дефіцит бюджету – різниця між доходами і видатками;

– джерела фінансування дефіциту – внутрішні та зовнішні запозичення, приватизація;

4) *програмно-цільовий метод*. Відповідно до вимог Бюджетного

кодексу, державний бюджет України складається за програмно-цільовим методом. Це означає:

– кожна видаткова програма має мету, завдання, показники ефективності;

– формуються паспорт бюджетної програми та очікувані результати;

5) *формування проєкту бюджету*. На підставі узагальнених даних:

– Мінфін готує проєкт Закону про Державний бюджет України на наступний рік;

– додаються пояснювальна записка, розрахунки доходів і видатків, інформація про міжбюджетні трансферти, державний борг та інші додатки;

6) *ухвалення на урядовому рівні*. Проєкт бюджету подається Кабінету Міністрів України для затвердження. Після обговорення уряд ухвалює постанова про подання проєкту Державного бюджету до Верховної Ради.

3. ***Затвердження трансфертів у Законі про Державний бюджет.*** Міжбюджетні трансферти є одним із ключових елементів бюджетної системи України. Вони забезпечують перерозподіл фінансових ресурсів між державним та місцевими бюджетами, а також гарантують фінансування делегованих повноважень та підтримку соціально значущих сфер. Процес затвердження трансфертів у Законі про Державний бюджет – важливий юридичний і фінансовий механізм, що забезпечує стабільність міжбюджетних відносин та бюджетного планування на всіх рівнях.

Затвердження трансфертів у Законі про Державний бюджет України – це не лише технічна процедура, а ключовий інструмент фінансової підтримки територіальних громад, забезпечення рівного доступу до публічних послуг та реалізації державної політики на місцевому рівні. Чітке нормативне регулювання, обґрунтовані розрахунки та прозоре ухвалення трансфертів дозволяють забезпечити ефективне функціонування бюджетної системи України навіть в умовах економічних викликів і воєнного стану.

– Верховна Рада України ухвалює Закон про Держбюджет, в якому окремими додатками закріплюється:

а) розподіл трансфертів між місцевими бюджетами;

б) обсяги по кожному виду трансферту;

в) умови та строки надання.

4. ***Розподіл субвенцій та дотацій на місцевому рівні.*** Розподіл субвенцій та дотацій на місцевому рівні є одним із найважливіших

елементів фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. В умовах децентралізації, зростання відповідальності територіальних громад та змін у системі міжбюджетних відносин, правильний та справедливий розподіл міжбюджетних трансфертів набуває ключового значення. Він спрямований на досягнення фінансової рівноваги, забезпечення доступності базових послуг та стимулювання розвитку регіонів.

Розподіл субвенцій та дотацій на місцевому рівні – це складний і багаторівневий процес, який відіграє важливу роль у забезпеченні фінансової спроможності місцевого самоврядування та доступу громадян до якісних послуг. В умовах децентралізації цей процес повинен бути максимально прозорим, об'єктивним і ефективним. Якісне управління трансфертами на місцях сприяє розвитку громад, зменшенню соціально-економічної нерівності та зміцненню фінансової системи держави в цілому.

Рішення про розподіл коштів можуть ухвалювати:

а) Кабінет Міністрів України – щодо субвенцій із державного бюджету;

б) місцеві ради – щодо розподілу коштів між територіальними одиницями;

в) обласні державні адміністрації / обласні ради – у межах обласного бюджету.

5. ***Оформлення трансферту.*** Оформлення трансферту – це процес документального оформлення, погодження, розподілу та перерахування бюджетних коштів, які надаються з одного бюджету (зазвичай державного) до іншого (місцевого) у формі дотацій, субвенцій або інших трансфертів. Цей процес регулюється законодавством і включає ряд нормативних актів, що визначають умови, порядок та строки надання коштів. Це сукупність процедур і документальних дій, які необхідні для законного, цільового та прозорого перерахування коштів між бюджетами різних рівнів.

Оформлення міжбюджетних трансфертів – це складний і багатоступеневий процес, що включає розрахунок, законодавче затвердження, розподіл, перерахування та контроль за використанням коштів. Від його ефективності залежить фінансова стабільність місцевих бюджетів, реалізація державних програм на місцях і загальна стабільність бюджетної системи України. Тому дотримання всіх процедур оформлення трансфертів є важливим завданням для органів державної влади та місцевого самоврядування.

– Для субвенцій чи «інших трансфертів» часто укладаються

угоди між сторонами – наприклад, меморандуми про співфінансування об'єктів, спільне утримання лікарень чи шкіл.

– Обов'язкове затвердження таких угод рішеннями рад.

6. ***Перерахування коштів.*** Це ключовий етап у бюджетному процесі, який забезпечує фактичне виконання бюджету через передачу фінансових ресурсів з одного бюджету (державного чи місцевого) на рахунки отримувачів коштів. Цей процес регламентується законодавством України і є невід'ємною частиною міжбюджетних відносин, що сприяє реалізації державних та місцевих програм, фінансуванню соціальних видатків, розвитку інфраструктури та інших сфер. Також це операція фактичного переказу бюджетних ресурсів з рахунків розпорядників бюджетних коштів до отримувачів фінансування. Ця процедура повинна відповідати бюджетному розпису, затвердженому бюджетом, і здійснюватися у строки, визначені законодавством.

Перерахування коштів – це важливий фінансовий процес, що забезпечує реалізацію бюджетних планів і завдань держави та місцевих органів влади. Його ефективність і своєчасність безпосередньо впливають на якість надання публічних послуг, розвиток інфраструктури та соціальну стабільність. Тому необхідно дотримуватись чітких процедур, нормативних вимог та здійснювати належний контроль на всіх етапах перерахування бюджетних коштів, а саме:

– перерахування відбувається через Державну казначейську службу України згідно з графіком;

– частота: щомісяця, поквартально або за фактом реалізації проєкту (особливо для капітальних субвенцій);

– місцеві бюджети повинні відкривати окремі рахунки для кожного трансферту.

7. *Цільове використання та звітування*. Це фундаментальні принципи бюджетного процесу, що забезпечують ефективність, прозорість і підзвітність у використанні публічних ресурсів. Вони гарантують, що державні та місцеві кошти витрачаються відповідно до затверджених цілей і програм, а також дають можливість контролювати та оцінювати результати фінансування.

Цільове використання – це суворе дотримання призначення бюджетних коштів, передбаченого бюджетним законодавством, програмами, державними або місцевими планами розвитку. Це означає, що кошти, отримані як трансферти або виділені на конкретні проєкти, мають бути спрямовані виключно на передбачені цілі.

Основні аспекти цільового використання:

– відповідність бюджету: Витрати мають здійснюватись у межах

затверджених бюджетних призначень, згідно з бюджетним розписом;

– заборона на перерозподіл: Кошти, виділені на певні цілі, не можуть бути використані на інші, не передбачені бюджетом потреби;

– економність та ефективність: Використання коштів має бути раціональним, забезпечувати досягнення максимального результату при мінімальних витратах;

– правова відповідальність: Порушення цільового використання тягне за собою юридичну відповідальність для розпорядників і отримувачів коштів.

Звітування – це процес систематичного надання інформації про отримані бюджетні кошти, їх використання та досягнуті результати перед органами влади, контролюючими установами та громадськістю.

Види звітності:

– фінансова звітність: відображає рух коштів, відповідність витрат бюджетному плану, дотримання фінансової дисципліни;

– інформаційна звітність: описує досягнення цілей програм, ефективність використання ресурсів, виконання завдань;

– контрольна звітність: підготовлена за результатами внутрішніх та зовнішніх аудитів, ревізій та перевірок.

Місцеві органи зобов'язані:

– вести облік коштів;

– забезпечувати цільове використання;

– надавати звітність до Мінфіну, Держказначейства, Рахункової палати.

Невикористані кошти в кінці року:

– або повертаються до джерела,

– або за рішенням переносяться на наступний рік (за умови дозволу Мінфіну).

Цільове використання та звітування є невід'ємними елементами ефективного бюджетного процесу, які гарантують, що державні фінанси спрямовуються на досягнення суспільно важливих цілей та забезпечують підзвітність перед громадянами і державою. Впровадження суворих правил і систематичного контролю є запорукою сталого розвитку та фінансової стабільності країни.

Отже, порядок надання міжбюджетних трансфертів в Україні – це багаторівнева, чітко регламентована система, яка відіграє вирішальну роль у забезпеченні справедливого розподілу ресурсів, підтримці територіальної рівності та реалізації державної політики в регіонах. Попри певні недоліки, ця система дозволяє підтримувати громади в умовах війни, економічних викликів і реформ.

Для подальшого вдосконалення необхідно:

– спростити процедури звітності та укладання угод;
– посилити прозорість у розподілі коштів;
– забезпечити рівний доступ до фінансування для всіх громад, незалежно від політичної підтримки чи розміру.

Висновки до теми 7

Міжбюджетні відносини відіграють важливу роль у фінансовій системі держави, адже вони визначають порядок розподілу фінансових ресурсів між державним бюджетом і бюджетами різних рівнів – місцевим, регіональним і центральним. Ця система відносин спрямована на забезпечення збалансованості фінансових можливостей територій, ефективне виконання місцевих функцій та гармонійний розвиток регіонів.

В Україні міжбюджетні відносини регулюються бюджетним законодавством, зокрема Бюджетним кодексом, який встановлює принципи розподілу доходів, механізми передачі коштів, а також правила фінансового забезпечення місцевих бюджетів. Основною метою таких відносин є забезпечення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування та створення умов для виконання ними покладених на них завдань.

Система міжбюджетних трансфертів – це важливий інструмент вирівнювання бюджетних ресурсів, що дозволяє компенсувати нерівномірність у надходженнях до місцевих бюджетів, підтримувати розвиток соціальної інфраструктури, освіти, охорони здоров’я на всій території країни. Трансферти поділяються на дотації, субвенції та субсидії, кожен з яких має своє призначення та умови використання.

Ефективність міжбюджетних відносин значною мірою залежить від чіткої координації між органами влади різних рівнів, прозорості процедур розподілу та контролю за використанням бюджетних коштів. Застосування принципів справедливості, ефективності та підзвітності сприяє покращенню якості надання публічних послуг і підвищенню довіри населення до органів влади.

Однією з актуальних проблем у сфері міжбюджетних відносин є недостатній рівень фінансової децентралізації та обмеженість повноважень місцевих бюджетів. Підвищення фінансової автономії територіальних громад через реформування системи міжбюджетних трансфертів та збільшення власних доходів місцевих бюджетів є

важливим напрямком розвитку бюджетного регулювання в Україні.

Отже, міжбюджетні відносини в системі бюджетного регулювання – це складний і багатогранний процес, який має на меті забезпечити збалансований розвиток усіх регіонів країни, оптимізувати розподіл фінансових ресурсів, сприяти реалізації державної політики на місцевому рівні та підтримувати фінансову стабільність держави загалом.

Контрольні запитання до теми 7

1. Що таке міжбюджетні відносини?
2. Які основні цілі міжбюджетних відносин в Україні?
3. Що розуміється під бюджетним регулюванням?
4. Які принципи лежать в основі міжбюджетних відносин?
5. Які види міжбюджетних трансфертів існують в Україні?
6. Що таке дотація вирівнювання і яка її роль у бюджетному процесі?
7. Чим відрізняється субвенція від дотації?
8. Що таке реверсна дотація? У яких випадках вона застосовується?
9. Які повноваження має Міністерство фінансів України у сфері міжбюджетних відносин?
10. Як формуються обсяги міжбюджетних трансфертів?
11. Які функції виконує місцеве самоврядування у міжбюджетних відносинах?
12. Яке значення має Бюджетний кодекс України у регулюванні міжбюджетних відносин?
13. Як міжбюджетні відносини впливають на фінансову самостійність місцевих бюджетів?
14. Що таке горизонтальне і вертикальне вирівнювання бюджетної забезпеченості?
15. Яким чином держава забезпечує збалансованість між центральним і місцевими бюджетами?
16. Які ризики можуть виникати у процесі міжбюджетного регулювання?
17. Як міжбюджетні відносини сприяють реалізації політики децентралізації?
18. Які особливості міжбюджетних відносин в умовах воєнного стану або економічної кризи?
19. Як здійснюється контроль за використанням міжбюджетних трансфертів?
20. Які проблеми та перспективи розвитку міжбюджетних відносин в Україні?

Тестові завдання до теми 7

1. *Що є головною метою міжбюджетних відносин:*

а) підвищення рівня оподаткування на місцях;
б) забезпечення рівномірного розподілу бюджетних ресурсів;
в) централізація управління бюджетами;
г) зменшення фінансової незалежності місцевих бюджетів?

2. *Який документ є основним у регулюванні міжбюджетних відносин в Україні:*

а) Закон України «Про місцеве самоврядування»;
б) Конституція України;
в) Податковий кодекс України;
г) Бюджетний кодекс України?

3. *Що таке дотація вирівнювання:*

а) грошова допомога на капітальні видатки;
б) перерахування коштів від місцевих бюджетів до державного;
в) безповоротна допомога з державного бюджету для збалансування доходів місцевих бюджетів;
г) субсидія на оплату житлово-комунальних послуг?

4. *Яка з трансфертних форм передбачає фінансування цільових програм:*

а) дотація вирівнювання;
б) субвенція;
в) реверсна дотація;
г) кредит?

5. *Що таке реверсна дотація:*

а) фінансова допомога на виконання делегованих повноважень;
б) кошти, які вилучаються з бюджетів з високим рівнем доходів;
в) субсидія на підтримку малозабезпечених регіонів;
г) цільовий трансферт на будівництво доріг?

6. *Який орган відповідає за формування політики міжбюджетних відносин:*

а) Рахункова палата України;
б) Державна казначейська служба;

в) Міністерство фінансів України;
г) Центральна виборча комісія?

7. *Який із принципів міжбюджетних відносин передбачає фінансову автономію місцевих бюджетів:*
а) єдності;
б) самостійності;
в) публічності;
г) централізації?

8. *Яка форма міжбюджетного трансферту передбачає обов'язкове цільове використання коштів?*
а) дотація;
б) реверсна дотація;
в) субвенція;
г) власні доходи?

9. *До яких трансфертів належать кошти, що передаються з місцевих бюджетів до державного бюджету:*
а) субвенції;
б) реверсні дотації;
в) кредити;
г) дотації вирівнювання?

10. *Що таке вертикальне вирівнювання бюджетної забезпеченості:*
а) перерозподіл доходів між місцевими органами на одному рівні;
б) встановлення єдиного податкового навантаження;
в) перерозподіл коштів між державним і місцевими бюджетами;
г) надання позик між територіальними громадами?

11. *Яке з наведених понять найточніше характеризує субвенцію:*
а) фінансова допомога на безповоротній основі без визначеної мети;
б) перерозподіл доходів між бюджетами одного рівня;
в) цільовий трансферт на фінансування конкретних витрат;
г) вилучення доходів на користь державного бюджету?

12. *Що є основною проблемою міжбюджетних відносин в Україні:*
а) надлишкове фінансування регіонів;
б) залежність місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету;

в) високий рівень податкових надходжень;
г) надмірна фінансова автономія громад?

13. *Який рівень бюджету є найбільш дотаційним в Україні:*
а) державний;
б) обласний;
в) бюджети територіальних громад;
г) Пенсійний фонд?

14. *Яке з тверджень є правильним щодо субвенцій:*
а) вони надаються без цільового призначення;
б) їх можна використовувати на будь-які видатки місцевого бюджету;
в) вони можуть залишатися у бюджеті на наступний рік без уточнення;
г) вони мають бути використані тільки на конкретну мету?

15. *Який інструмент використовується державою для фінансового вирівнювання бюджетів різних територій:*
а) податкові пільги;
б) дотації вирівнювання;
в) власні надходження;
г) бюджетна декларація?

16. *Що вказаного є формою міжбюджетного регулювання:*
а) оподаткування доходів фізичних осіб;
б) передача видаткових повноважень;
в) надання трансфертів;
г) приватизація майна?

17. *Яке міністерство відповідає за розрахунок обсягів міжбюджетних трансфертів:*
а) Міністерство економіки;
б) Міністерство фінансів;
в) Міністерство регіонального розвитку;
г) Міністерство юстиції?

18. *Що означає термін «децентралізація» у контексті міжбюджетних відносин:*
а) передача коштів з центрального до приватного сектора;
б) зменшення видатків на освіту;

в) передача повноважень і фінансових ресурсів на місцевий рівень;
г) скасування міжбюджетних трансфертів?

19. *Яка з форм трансфертів надається лише за умови виконання певних умов:*
а) дотація;
б) субвенція;
в) контрактний трансферт;
г) умовна субвенція?

20. *Яке з тверджень є правильним щодо бюджетного регулювання:*
а) здійснюється лише на рівні державного бюджету;
б) спрямоване на повне фінансування тільки столичного регіону;
в) включає систему заходів для збалансування доходів і видатків бюджетів;
г) є виключною компетенцією місцевих рад?

Розділ 8
ПРАВОВІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНИХ І МІСЦЕВИХ ЗАПОЗИЧЕНЬ, ДЕРЖАВНОГО І МІСЦЕВОГО БОРГУ ТА ДЕРЖАВНОГО КРЕДИТУ

8.1. Публічний кредит: правова природа, елементи та функції

Для належного виконання своїх функцій держава як організована система управління, а також органи місцевого самоврядування потребують стабільного та достатнього фінансового забезпечення. Основним джерелом надходження коштів до державного та місцевих бюджетів є податкова система. Водночас податкових надходжень у багатьох випадках виявляється недостатньо для покриття всіх необхідних видатків, особливо в умовах економічної трансформації, політичної нестабільності, надзвичайних ситуацій або реформування бюджетної сфери.

У таких умовах держава та територіальні громади використовують додатковий інструмент фінансування – публічний кредит. Його сутність полягає у можливості залучення фінансових ресурсів на засадах зворотності та строковості для забезпечення поточних або капітальних видатків.

Публічний кредит посідає важливе місце у фінансовій системі сучасної держави. Він виконує стабілізаційну функцію в рамках бюджетно-фінансової та грошово-кредитної політики, дозволяючи компенсувати тимчасові касові розриви, підтримувати макроекономічну рівновагу, а також фінансувати довгострокові інфраструктурні проєкти.

З правового погляду публічний кредит – це система фінансово-правових відносин, що виникають між державою (в особі її уповноважених органів), органами місцевого самоврядування, з одного боку, та фізичними і юридичними особами, іншими державами, міжнародними фінансовими установами – з іншого. У межах цих відносин публічний суб’єкт (держава або територіальна громада)може виступати як позичальник, кредитор або гарант.

Поняття «кредит» має глибокі історичні й етимологічні корені: походить від латинського слова *credo* – «вірю», *creditum* – «те, що довірено». Це відображає основну ідею кредиту як передачі ресурсів на

основі довіри з очікуванням їх повернення у встановлений строк.

Публічний кредит є складною та багатокомпонентною фінансово-правовою конструкцією. Його регулювання має комплексний, міжгалузевий характер і пов'язане з нормами не лише фінансового (зокрема бюджетного та банківського) права, а й конституційного, цивільного та міжнародного права. Значний вплив також мають норми, що регулюють грошовий обіг, валютні операції та механізми безготівкових розрахунків.

Отже, публічний кредит є не лише інструментом покриття бюджетного дефіциту, а й одним із чинників фінансової стабільності держави. Його ефективне правове регулювання потребує скоординованих рішень на міжгалузевому рівні та інтеграції у загальну систему публічних фінансів.

Публічний кредит включає в себе такі елементи:

– *державне (місцеве) запозичення* – врегульовані фінансово-правовими нормами економічні відносини, пов'язані з отриманням державою (органами місцевого самоврядування) кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування Державного або місцевого бюджету;

– *державне (місцеве) кредитування* – врегульовані фінансово-правовими нормами економічні відносини, в яких держава і органи місцевого самоврядування за рахунок коштів Державного або місцевого бюджетів надають кредити з метою збалансування грошово-кредитної політики та досягнення соціально-економічного ефекту;

– *державна (місцева)гарантія* – економічні відносини, що передбачають зобов'язання держави в особі уряду (Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста) повністю або частково виконати платежі на користь кредитора у випадку невиконання позичальником зобов'язань щодо повернення грошових коштів.

До характерних ознак, що притаманні публічним кредитним правовідносинам, і свідчать про єдину правову природу таких складових елементів публічного кредиту як запозичення, кредитування та гарантування, та дозволяють стверджувати про їх фінансово-правовий зміст, треба віднести:

− обов'язковим учасником кредитних правовідносин є держава в особі уповноважених органів або територіальні громади в особі органів місцевого самоврядування. У відносинах запозичення владний суб'єкт є позичальником, у відносинах бюджетного кредитування – кредитором, а у відносинах гарантування – гарантом;

− кредитні правовідносини виникають на підставі певних договорів між державою (органами місцевого самоврядування) та

юридичними і фізичними особами (як резидентами, так і нерезидентами), іншими державами і міжнародними фінансовими організаціями, і забезпечуються сукупністю методів, які поєднують імперативне й диспозитивне регулювання;

− кредитні правовідносини виникають в процесі фінансової діяльності держави (органів місцевого самоврядування) і спрямовані на планомірне утворення, розподіл та використання публічних фондів коштів. Ці відносини, з одного боку, забезпечують акумуляцію коштів при здійсненні запозичення та, з іншого боку, при кредитуванні і гарантуванні – здійснюється їх розподіл та використання. Таким чином, через цей інститут фінансово-правової галузі реалізуються всі стадії руху публічних коштів (мобілізація, розподіл, використання), які притаманні предмету фінансового права в цілому;

− визначальним для публічного кредиту є публічний інтерес, адже, по-перше, мобілізація фінансових ресурсів здійснюється з метою залучення коштів до централізованих публічних фондів коштів; по-друге, кредитні правовідносини виникають з метою задоволення публічних інтересів – фінансування економічно та соціально значущих об’єктів; по-третє, погашення, а також виплата у передбачених випадках доходу за кредитом (позикою) відбувається за рахунок публічних фінансів;

− кредитні правовідносини виникають як похідні від бюджетних та характеризують особливості балансування бюджету;

− джерелом погашення боргових зобов’язань, а також джерелом кредитування є в основному ресурси бюджету;

− держава, беручи участь у кредитних відносинах, не ставить на меті економічну вигоду, а передбачає реалізацію соціально-економічних функцій: збалансування бюджету, залучення коштів у пріоритетні галузі економіки;

− кредитні правовідносини здійснюються за засадах строковості, зворотності і платності.

Публічний кредит, як складова частина фінансової системи держави, виконує низку важливих *функцій*, що зумовлюють його значення не лише як інструменту фінансування бюджетного дефіциту, а й як засобу державного регулювання економіки. Зміст кожної з функцій публічного кредиту розкриває його сутність як особливої форми економічних відносин між державою та іншими суб’єктами публічного і приватного права.

1. *Розподільча функція.* Ця функція полягає у перерозподілі тимчасово вільних коштів населення, підприємств і зовнішніх кредиторів з метою фінансування соціально значущих державних чи муніципальних

потреб. На основі принципів строковості, зворотності та платності формується централізований фонд грошових ресурсів, що використовується для покриття видатків державного та місцевих бюджетів, реалізації інфраструктурних проєктів, підтримки соціальних програм тощо. Наприклад, залучення коштів через облігації внутрішньої державної позики для фінансування оборонних і соціальних витрат в умовах воєнного стану.

2. *Регулятивна функція*. Публічний кредит виконує важливу роль як засіб впливу держави на економічні процеси. Залучаючи кошти від юридичних і фізичних осіб, держава регулює грошовий обіг, стимулює інвестиційну активність, впливає на динаміку процентних ставок на ринку, знижує інфляційний тиск та активізує попит на робочу силу через державне замовлення. Наприклад, випуск державних облігацій із привабливою процентною ставкою стимулює внутрішнє заощадження, обмежуючи споживчі витрати та зменшуючи тиск на валютний ринок.

3. *Контрольна функція*. Завдяки кредитному механізму держава здійснює контроль за цільовим та правомірним використанням залучених фінансових ресурсів. Це сприяє підвищенню прозорості фінансових потоків, обмеженню «тіньових» операцій та легалізації коштів, які раніше не були включені до офіційного обігу. Наприклад, надання державних гарантій за умовою прозорої звітності підприємства-користувача кредиту та проведення фінансового аудиту.

Таким чином, ***публічний кредит*** *– це фінансово-правова категорія, що охоплює відносини між державою (або територіальною громадою) в особі її уповноважених органів та іншими учасниками фінансових правовідносин – юридичними і фізичними особами, нерезидентами, міжнародними фінансовими організаціями чи іноземними державами*. Основою таких правовідносин є передача грошових ресурсів на умовах строковості, зворотності та платності.

Залежно від конкретної ситуації держава може бути в ролі *позичальника* (наприклад, під час укладення зовнішньої кредитної угоди), *кредитора* (під час надання бюджетних позик або реструктуризації заборгованості) чи *гаранта* (під час забезпечення виконання зобов’язань третіх осіб).

Об’єктом публічних кредитних відносин є фонди грошових коштів, які акумулюються або розподіляються державою чи органами місцевого самоврядування в межах визначених законом повноважень. Їх правовий режим підпорядковується принципам фінансової дисципліни, прозорості та підзвітності.

Отже, публічний кредит – це фінансово-правова категорія, що

відображає систему економічних відносин, які виникають у процесі перерозподілу коштів між державою (органами місцевого самоврядування) в особі уповноважених органів та юридичними і фізичними особами (як резидентами, так і нерезидентами), іншими державами і міжнародними фінансовими організаціями, за засадах строковості, зворотності і платності. Держава і територіальні громади можуть виступати в них як позичальники, кредитори або гаранти. Об'єктом публічних кредитних правовідносин є фонди грошових коштів, що акумулюються або розподіляються публічною владою на кредитних засадах. Така конструкція забезпечує гнучкий фінансовий інструментарій для покриття тимчасових касових розривів, фінансування пріоритетних потреб і підвищення стійкості публічних фінансів.

8.2. Державні та місцеві запозичення як інструмент реалізації публічного кредиту

Державні запозичення – це основний інструмент державного кредиту, у якому держава виступає позичальником і перетворює майбутні доходи на нинішні фінансові ресурси. Від середньовіччя і донині публічні позики залишаються одним з найдієвіших способів акумулювання додаткових коштів для розв'язання загальнонаціональних завдань. Економічні історії більшості розвинених країн свідчать, що успішний рух у циклах зростання і спаду значною мірою забезпечувався працюючими ринками внутрішніх та зовнішніх позик. У періоди великих воєн роль запозичень різко зростала. Під час Першої світової війни та у роки Другої світової війни державні позики покривали значну частину видатків США, Великої Британії, Німеччини, Франції та інших. Отже, державні запозичення були важливим чинником прискорення розвитку і стабілізації публічних фінансів.

Сучасна бюджетна політика розглядає публічні запозичення як системно врегульований правом інструмент. Його зміст визначають чіткі цілі, прозорі процедури ухвалення рішень і дисципліна управління ризиками. Запозичення мають бути необхідними та економічно виправданими, відповідати пріоритетам державної політики, вписуватися у середньострокові орієнтири боргової стійкості та принцип міжпоколіннєвої справедливості. Якість правового регулювання безпосередньо впливає на довіру інвесторів, вартість боргу, ліквідність ринку і стійкість бюджету.

В умовах війни запозичення стають інструментом фінансування

оборони та критичної інфраструктури і водночас індикатором міжнародної фінансової солідарності. У період післявоєнної відбудови запозичені ресурси мають працювати на збільшення економічної спроможності країни. Пріоритетом стають капітальні інвестиції, соціально-економічний розвиток територіальних громад, корпоративні реформи державного сектору, реалізація програм державно-приватного партнерства тощо. Тут дисципліна запозичень означає прозорі умови розміщень, чіткі критерії відбору проєктів, конкурентні закупівлі, якісний облік і незалежний аудит.

Так вибудовується логіка сучасних державних запозичень. Це не лише заповнення тимчасового розриву у доходах бюджету. Це правовий і фінансовий механізм довіри. Він перетворює кредит у розвиток, а борг у спроможність держави виконувати свої публічні функції відповідально, передбачувано і з повагою до платника податків сьогодні та завтра.

Поняття державного запозичення закріплено в п. 19 ст. 2 Бюджетного кодексу України і визначається як операції пов’язані з отриманням державою кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування державного бюджету.

Суб’єктами правовідносин в сфері здійснення державних (місцевих) запозичень виступають кредитор (фізичні та юридичні особи, іноземні держави та міжнародні фінансові організації) та позичальник (держава, орган місцевого самоврядування). Право на здійснення державних внутрішніх та зовнішніх запозичень належить державі в особі голови Боргового агентства України або особи, яка виконує його обов’язки, за дорученням міністра фінансів України. Кабінет Міністрів України визначає основні умови здійснення державних запозичень, у тому числі основні умови кредитних договорів та основні умови розміщення (емісії) державних цінних паперів (п. 1 ст. 16 БКУ).

Право на здійснення місцевих запозичень у межах, визначених рішенням про місцевий бюджет, належить Автономній Республіці Крим, обласній раді, міській, селищній, сільській територіальній громаді в особі керівника місцевого фінансового органу за дорученням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, міської, селищної, сільської ради (ст. 16 БКУ).

Специфіка фінансових правовідносин у сфері державного кредиту полягає в тому, що держава – хоч би в якій ролі вона була (позичальника, кредитора чи гаранта) – визначає рамкові умови цих відносин, спираючись на владно-імперативну природу фінансово-

правових норм. Це не скасовує договірного характеру боргових інструментів, але задає їм публічно-правовий формат.

Традиційно основною метою публічних запозичень є:

− покриття дефіциту бюджету та управління ліквідністю;

− фінансування пріоритетних секторів і довгострокових інвестицій (транспорт, енергетика, відбудова);

− проведення регіональної політики вирівнювання та підтримки місцевого самоврядування (зокрема через субнаціональні інструменти під державні гарантії);

− у стабільних економіках – налаштування грошового обігу через роботу з дохідністю державних паперів і розширення інвесторської бази.

Залучені за рахунок запозичень кошти набувають статусу публічних ресурсів і підпорядковуються бюджетній процедурі: плануються, розподіляються й обліковуються за цільовим призначенням. Через визначений договором строк борг підлягає погашенню з відсотками; економічним джерелом обслуговування зрештою є майбутні податкові надходження й інші доходи бюджету. Недарма у класичній літературі державний кредит описували як «витрати наперед» майбутніх платників податків – і саме тому до нього висуваються підвищені вимоги до прозорості та балансу інтересів поколінь.

Відносини у сфері публічних запозичень ґрунтуються на низці базових принципів, які визначають «правила гри» для позичальника (держави чи територіальної громади) та інвесторів:

– строковість – кошти залучаються на попередньо визначений період; строки фіксуються в умовах випуску/договору та узгоджуються з бюджетним циклом і графіком погашень;

– зворотність – після настання визначеної дати зобов’язання підлягають повному погашенню. Будь-які зміни умов можливі лише в правовій процедурі зі збереженням прав кредиторів;

– платність – тимчасове користування ресурсом оплачується: відсотками (купон/ставка), комісіями й премією за ризик. Вартість боргу має відповідати ринковим умовам і кредитному профілю позичальника.

Також виділяють принцип оптимального співвідношення приватних і публічних інтересів: умови розміщень мають одночасно захищати очікування інвесторів (прозорість, передбачуваність, належне виконання зобов’язань) і слугувати суспільному інтересу (керованість боргу, відповідність пріоритетам державної/місцевої політики).

Поряд із цим застосовуються й інші операційні принципи:

− економічність – запозичення здійснюються лише за наявності

фінансово-економічного обґрунтування та за мінімально можливою вартістю з урахуванням ризиків і альтернатив;

− цільове призначення – отримані кошти використовуються виключно на визначені законом та умовами запозичення цілі (капітальні інвестиції, програми відбудови, рефінансування тощо);

− прибутковість/суспільна віддача – для інвестора – прогнозований дохід; для суспільства – вимірюваний економічний і соціальний ефект від профінансованих проєктів;

− добровільність участі – інвестори долучаються до розміщень без примусу та дискримінації;

− забезпеченість і відповідальність – чітко визначені джерела обслуговування боргу (податкові надходження, спеціальні фонди, резерви) та відповідальність посадових осіб за порушення бюджетної дисципліни;

− публічність і прозорість – повне розкриття умов і ризиків, регулярна звітність, зовнішній аудит і доступність інформації для громади та ринку.

Дотримання цих принципів перетворює публічні запозичення з інструмента «покриття дефіциту» на керований правовий механізм розвитку, який підтримує довіру інвесторів, дисципліну публічних фінансів і передбачуваність бюджетної політики.

Для залучення додаткових фінансових ресурсів до державного та місцевих бюджетів використовують певні фінансові механізми. Провідне місце серед них посідають запозичення через ***випуск і розміщення державних (місцевих) цінних паперів.*** Саме ці папери юридично оформлюють кредитні відносини між позичальником – державою чи органом місцевого самоврядування та кредиторами, якими виступають фізичні й юридичні особи, резиденти й нерезиденти. У вітчизняній практиці це базова форма внутрішніх державних і місцевих запозичень: умови емісії фіксують строк, дохідність і порядок погашення, а первинне розміщення та подальший обіг на ринку забезпечують прозорий доступ інвесторів до фінансування публічних потреб.

Закон України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки» передбачає функціонування таких боргових цінних паперів, як державні облігації, облігації місцевих позик, казначейські зобов'язання України, облігації міжнародних фінансових організацій, які за своєю суттю є формами реалізації публічних запозичень. Найпоширенішими з яких є облігації державних і місцевих позик. Стаття 11 Закону визначає облігацію як цінний папір, що посвідчує внесення його першим власником коштів, визначає відносини позики між власником облігації

та емітентом, підтверджує обов'язок емітента повернути власникові облігації її номінальну вартість у передбачений проспектом або рішенням про емісію (для державних облігацій України – умовами їх розміщення) строк та виплатити дохід за облігацією, якщо інше не передбачено проспектом або рішенням про емісію (для державних облігацій України – умовами їх розміщення).

Державні облігації України поділяються на облігації внутрішніх державних позик України та облігації зовнішніх державних позик України. До облігацій місцевих позик належать облігації внутрішніх та зовнішніх місцевих позик.

Облігації внутрішньої державної позики України, згідно із ст. 16 Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки», це цінні папери, що розміщуються виключно на внутрішніх ринках капіталу і підтверджують зобов'язання України щодо відшкодування пред'явникам цих облігацій їхньої номінальної вартості з виплатою доходу відповідно до умов розміщення облігацій. Номінальна вартість облігацій внутрішньої державної позики України може бути визначена в іноземній валюті.

Облігації зовнішньої державної позики України – це цінні папери, що розміщуються на міжнародних ринках капіталу і підтверджують зобов'язання України щодо відшкодування пред'явникам цих облігацій їхньої номінальної вартості з виплатою доходу відповідно до умов розміщення облігацій.

Емісія державних облігацій України є частиною бюджетного процесу і не підлягає регулюванню Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку.

Емісія та обіг державних облігацій України підпорядковані нормам Бюджетного кодексу та Закону України про Державний бюджет на поточний рік, яким, зокрема, встановлюється граничний обсяг державного боргу і межі запозичень на відповідний рік. Якщо окремі параметри розміщення не визначено в умовах емісії, їх встановлює центральний орган виконавчої влади, уповноважений на реалізацію державної бюджетної політики у сфері управління державним і гарантованим державою боргом (далі – уповноважений орган). До таких параметрів належать порядок емісії, викуп, конвертація, погашення, а також інші процедурні аспекти, необхідні для належного виконання зобов'язань.

В операціях на внутрішньому ринку центральну роль виконує Національний банк України: він здійснює розміщення облігацій внутрішньої державної позики (ОВДП), організовує розрахунки за

купонними виплатами та погашеннями і, відповідно до Закону «Про депозитарну систему України», провадить депозитарну діяльність щодо таких інструментів. Порядок проведення операцій із розміщення ОВДП НБУ встановлює в межах закону та за погодженням з уповноваженим органом; особливості депозитарної діяльності з державними паперами визначає Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР) у координації з НБУ. На зовнішніх ринках розміщення, обслуговування та погашення облігацій зовнішньої державної позики (ОЗДП) забезпечує уповноважений орган, який може залучати андеррайтерів, банки, інвестиційні фірми та інші професійні організації на договірних засадах (синдикації, лістинг, депозитарні та платіжні агентські угоди).

Витрати на підготовку, розміщення і погашення державних облігацій покриваються за рахунок коштів державного бюджету, передбачених на ці цілі Законом про державний бюджет на поточний рік; до таких витрат відносять винагороди організаторам, комісії депозитарно-клірингової інфраструктури, плати за лістинг, юридичні та консультаційні послуги.

Державні облігації можуть бути іменними або на пред’явника, проте існують виключно в електронній формі – права власників фіксуються обліковими записами в депозитарних установах, що підвищує надійність розрахунків і прозорість власності.

Валютні та цінові умови визначаються видом інструменту: облігації внутрішньої державної позики можуть розміщуватися в національній або іноземній валюті, облігації зовнішньої державної позики – у валюті запозичення або іншій, передбаченій умовами випуску; ціна розміщення може бути вищою або нижчою за номінальну, чи дорівнювати їй (відповідно – премія, дисконт або паритет). Виплата доходів і погашення державних облігацій здійснюються грошима; для спеціальних (цільових) випусків допускаються інші форми розрахунків, якщо це прямо передбачено умовами та погоджено сторонами.

За строком обігу вони поділяються на короткострокові (до одного року), середньострокові (від одного до п’яти років) і довгострокові (понад п’ять років); вибір строку визначає цілі фінансування та профіль ризиків емітента.

За способом отримання доходу розрізняють відсоткові (купонні) облігації, за якими інвестор отримує періодичний грошовий дохід або, якщо ставка дорівнює нулю, – усю дохідність під час погашення, та дисконтні облігації, що розміщуються нижче номіналу і приносять дохід у вигляді різниці між ціною придбання та сумою погашення.

За способом погашення облігації можуть бути звичайними – з грошовим погашенням номінальної вартості відповідно до умов розміщення (для конвертованих корпоративних паперів застосовуються спеціальні правила), – або цільовими, коли виконання зобов'язань здійснюється шляхом передачі товарів, надання послуг чи виконання робіт, а в передбачених документацією випадках – грошима.

З огляду на мету використання залучених коштів вирізняють:

− ординарні облігації, проспект яких не закріплює спеціального цільового спрямування;

− інфраструктурні – із виключним спрямуванням коштів на будівництво чи реконструкцію об'єктів інфраструктури або окремі етапи таких проєктів;

− «зелені» – із виключним фінансуванням екологічних проєктів за умов підвищеної прозорості щодо цілей, показників впливу й звітності.

Усі зазначені характеристики фіксуються в умовах випуску/ розміщення і мають бути узгоджені з бюджетними цілями емітента, графіком погашень та вимогами до публічності й розкриття інформації.

Доступ інвесторів до державних паперів ґрунтується на принципах добровільності та рівного ставлення: фізичні особи набувають облігації лише за рахунок власних коштів, підприємства – за кошти, що залишилися в їхньому розпорядженні після виконання податкових та кредитних зобов'язань; для допуску застосовуються процедури ідентифікації та перевірки і регуляторні вимоги до професійних учасників. З метою захисту публічних інтересів закон встановлює обмеження на продаж ОВДП юридичним особам України, до яких за вироком суду застосовано додатковий (нефінансовий) захід кримінально-правового характеру, передбачений пунктом 7 частини першої статті 96-10-1 Кримінального кодексу України, – на строк, визначений судовим рішенням.

На практиці цей правовий механізм доповнюється стандартизованими ринковими процедурами: аукціонами та книгою заявок на внутрішньому ринку, синдикованими розміщеннями на зовнішніх, визначенням дати фіксації прав на дохід (record date), механізмами дострокового викупу/обміну (якщо передбачено умовами), розкриттям інформації та постаудитом. Така конфігурація забезпечує передбачуваність політики запозичень, знижує операційні ризики і підсилює довіру інвесторів – необхідну умову для стабільного доступу держави до ринкового фінансування в мирний час, під час війни та в період післявоєнної відбудови.

Прикладом державних облігацій є «військові облігації», емітуються з чіткою метою – мобілізувати ресурси на потреби оборони та безпеки під час воєнного стану і періоду відновлення. Це цільові боргові інструменти держави: кошти від їх розміщення спрямовуються на фінансування Збройних Сил, закупівлі озброєння, відновлення критичної інфраструктури, медичне й соціальне забезпечення військових та постраждалих.

На законодавчому рівні термін «військові облігації» поки що не отримав чіткого визначення та офіційної класифікації як різновид облігацій внутрішньої державної позики. Згадка цього терміна виникає здебільшого в постановах Кабінету Міністрів України, зокрема в постановах «Про випуск облігацій внутрішньої державної позики "Військові облігації"» № 101 та № 156. Ці нормативні акти були ухвалені на тлі початку бойових дій на території України й пов'язані з необхідністю наповнення державного бюджету для підтримки економіки та боротьби з агресором.

Проте чинне законодавство не передбачає обов'язкове цільове використання коштів саме на військові потреби. Кошти, отримані від випуску військових облігацій, надходять до Державного бюджету України та використовуються для покриття його дефіциту. Міністерство фінансів України повідомляє, що ці кошти спрямовуються на безперервне забезпечення фінансових потреб держави під час воєнного стану, включно як із соціальними, так і з оборонними витратами.

За даними Міністерства фінансів України, у 2025 році через випуск облігацій внутрішньої державної позики, до яких належать військові облігації, до держбюджету залучено вже 103,3 млрд грн. Загалом упродовж воєнного стану від розміщення ОВДП на аукціонах Міністерство фінансів України залучило майже 1,6 трлн грн в еквіваленті. Станом на 1 квітня 2025 року в обігу перебувають ОВДП на понад 1,83 трлн гривень. Найбільша частка знаходиться у комерційних банків (46,8 %) та НБУ (36,9 %). Частка юридичних осіб та фізичних осіб – 9,5 % та 4,7 % відповідно. Частка нерезидентів складає 1,2 %, страхових компаній – 1 %, а територіальних громад – 0,02 %.

Військові облігації існують виключно в електронній формі та обліковуються в депозитарній системі. Умови випуску визначають номінал, строк обігу, купон (або дисконт), валюту (національна чи іноземна), періодичність виплат і порядок погашення. Доходність і графік погашень погоджуються з борговою стратегією та бюджетними лімітами, а витрати на обслуговування закладаються в закон про Державний бюджет. Виплати за такими паперами гарантуються

державою, а прозорість цільового використання коштів забезпечується казначейським обслуговуванням, звітністю та аудитом.

Військові облігації слід сприймати не лише як інструмент залучення додаткових фінансових ресурсів, а й як чинник зміцнення національної свідомості та громадянської відповідальності. Їх придбання залучає громадян і бізнес до прямої фінансової підтримки держави та Сил оборони України. У такий спосіб облігації стають знаком суспільної єдності перед зовнішньою загрозою і формують відчуття спільної місії, коли кожне вкладення є не тільки виявом довіри до держави, а й реальним внеском у збереження суверенітету та безпеки.

До кола інвесторів належать фізичні особи, банки, страхові та інші інституційні інвестори; розміщення відбуваються через аукціони Мінфіну та мережу ліцензованих посередників із дотриманням процедур KYC/AML. За рішенням законодавця може застосовуватися податкове стимулювання доходів фізичних осіб, що підвищує привабливість інструмента.

Ризики для інвестора – насамперед ринкові (процентний, інфляційний, валютний), а також ліквідності у разі форс-мажорів. Їх пом'якшують регулярні розміщення для формування ліквідного вторинного ринку, узгодження строків погашень із можливостями бюджету, валютна диверсифікація та прозора комунікація емітента. У післявоєнний період військові випуски можуть еволюціонувати в облігації відбудови, залишаючись важливим каналом фінансування відновлення з вимірюваним суспільним ефектом.

Однією з форм оформлення державного кредиту виступають казначейські зобов'язання. Казначейське зобов'язання України, згідно із ст. 20 Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки», це державний цінний папір, що розміщується виключно на добровільних засадах серед фізичних осіб, посвідчує факт заборгованості Державного бюджету України перед власником казначейського зобов'язання України, дає власнику право на отримання грошового доходу та погашається відповідно до умов розміщення казначейських зобов'язань України. Номінальна вартість казначейських зобов'язань України може бути визначена у національній або іноземній валюті.

Умови розміщення казначейських зобов'язань України можуть передбачати їх погашення шляхом зарахування в рахунок зменшення зобов'язань власника перед Державним бюджетом України на суму такого зобов'язання.

Сукупний обсяг емісії казначейських зобов'язань разом із випусками облігацій внутрішньої державної позики не може перевищувати

граничний розмір внутрішнього державного боргу та ліміти видатків на його обслуговування, встановлені законом про Державний бюджет України на відповідний рік.

Емітентом казначейських зобов'язань України виступає держава в особі центрального органу виконавчої влади, уповноваженого на реалізацію державної бюджетної політики у сфері управління державним боргом та гарантованим державою боргом, відповідно до законодавства.

Емісія казначейських зобов'язань є елементом бюджетного процесу і не підпадає під регулювання Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку; погашення й виплата доходу за цими інструментами забезпечуються надходженнями Державного бюджету України.

З управлінської точки зору казначейські зобов'язання виконують подвійну функцію: по-перше, це інструмент фінансування бюджетних потреб із передбачуваною вартістю ресурсу; по-друге, це канал розширення інвесторської бази за рахунок простих для громадян і бізнесу умов участі (зокрема дрібні номінали, зрозумілий порядок виплат). Разом із тим інвестори мають усвідомлювати ринкові ризики (процентний та ліквідності), а держава – забезпечувати прозорість розкриття інформації (умови випуску, календар виплат, звітність про обсяг в обігу) та узгодженість із борговою стратегією (валютна/строкова структура, профіль погашень). Така конфігурація робить казначейські зобов'язання керованим і надійним елементом публічних фінансів, що одночасно дотримується меж боргового навантаження та надає інвесторам зрозумілі правила і гарантії.

Новим видом боргових цінних паперів в Україні є інфраструктурні облігації. Це боргові цінні папери, умови розміщення яких передбачають використання залучених коштів виключно на фінансування будівництва чи реконструкції об'єктів інфраструктури або на реалізацію інфраструктурного проєкту (окремої його фази). Йдеться про дороги, мости, системи водопостачання й водовідведення, енергетичні об'єкти, міський транспорт, соціальну інфраструктуру (школи, лікарні) тощо. Така цільовість відрізняє їх від ординарних випусків і зумовлює посилені вимоги до прозорості, звітності та управління ризиками.

Емітентом інфраструктурних облігацій може бути держава або орган місцевого самоврядування (інколи – спеціально створена проєктна компанія під гарантії публічного сектора). Інструмент вбудовується в бюджетний процес: параметри запозичення узгоджуються з лімітами боргу, профілем погашень і середньостроковими орієнтирами стійкості. Цільове використання коштів фіксується в умовах розміщення,

а їх рух від моменту залучення до завершення проєкту проходить через систему публічного обліку та аудиту.

За джерелом обслуговування боргу інфраструктурні облігації умовно поділяють на два типи:

– загальнобюджетні – обслуговуються за рахунок доходів відповідного бюджету; інвестор оцінює кредитоспроможність емітента і його боргову політику;

– доходні – грошовий потік генерує сам проєкт (тарифи, плата за доступ/проїзд, концесійні платежі, спеціальні збори).

Перед емісією готують пакет документів: техніко-економічне обґрунтування, фінансову модель, оцінку ризиків, екологічно-соціальну оцінку, графік будівництва та календар вводу в експлуатацію. У проспекті емісії чітко визначаються: ціль проєкту, бюджет, джерела співфінансування (гранти, кредити МФО, внесок приватного партнера), порядок звітування.

Випуск інфраструктурних облігацій має певні перевагами для публічного сектора, серед яких виділяють такі:

– можливість закріпити кошти під конкретний об’єкт, мінімізуючи ризик «розмиття» ресурсу;

– узгодження строку боргу зі строком економічного життя активу;

– залучення довгих грошей від широкого кола інвесторів, у тому числі інституційних (пенсійні фонди, страхові).

Для повоєнної реконструкції інфраструктурні облігації важливий інструмент мобілізації коштів під конкретні об’єкти з високою соціально-економічною віддачею. Вони добре комбінуються з грантами, кредитами МФО та механізмами державно-приватного партнерства.

Отже, інфраструктурні облігації – це цільовий правовий та фінансовий механізм, що перетворює довгострокові суспільні потреби на керовані інвестиційні проєкти з прозорими потоками, зрозумілими ризиками і відчутним ефектом для економіки та якості життя.

Ще одним нововведенням в системі публічних цінних паперів є нормативне закріплення правового статусу «зелених облігацій».

«Зелені» облігації – це цільовий вид боргових цінних паперів, умови розміщення яких **виключно** передбачають використання залучених коштів на фінансування екологічних проєктів або окремих їх етапів (енергоефективність, відновлювана енергетика, чистий транспорт, управління водними ресурсами й відходами, рекультивація тощо). Така ознака прямо випливає з класифікації облігацій за метою використання коштів, установленої ст. 18 Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки».

Емітентами «зелених» облігацій можуть бути держава, органи місцевого самоврядування та юридичні особи приватного права. Для державних і місцевих випусків додатково діють вимоги Бюджетного кодексу України щодо лімітів боргу, цільового призначення та включення проєктів до відповідних бюджетних програм.

Умови розміщення обов'язково фіксують:

– мету (перелік екопроєктів/етапів, які фінансуються);

– вид доходу (купон/дисконт), строк, валюту, графік погашень;

– порядок розкриття інформації та звітності про використання коштів і досягнуті екологічні показники;

– за потреби – резерви, механізми дострокового викупу або коригування умов.

Для державних та місцевих «зелених» облігацій залучені кошти набувають статусу публічних ресурсів і: плануються, розподіляються та обліковуються в межах бюджетної програми зі спеціально визначеною метою; підлягають обслуговуванню, внутрішньому контролю та зовнішньому аудиту; не можуть спрямовуватися на інші цілі, окрім зазначених в умовах розміщення та паспорті бюджетної програми; у сукупності з іншими випусками дотримуються граничних обсягів боргу і видатків на його обслуговування, встановлених законом про Державний бюджет/рішенням про місцевий бюджет.

Емітент зобов'язаний забезпечити: первинне розкриття: опис проєкту, очікуваний екологічний ефект, методологію вимірювання; періодичні звіти про використання коштів і прогрес/метрики впливу (зокрема після введення активу в експлуатацію); за потреби – незалежну верифікацію відповідності випуску заявленим «зеленим» цілям і методологіям вимірювання ефекту.

Для державних і місцевих «зелених» облігацій виплати здійснюються за рахунок бюджетних надходжень відповідного рівня (з урахуванням вимог щодо боргової стійкості).

«Зелені» випуски мають відповідати середньостроковим орієнтирам боргової стійкості: валютній і строковій структурі боргу, профілю погашень і граничним показникам, аби не створювати надмірного навантаження на майбутні бюджети та зберігати передбачуваність обслуговування.

Цільовий характер «зелених» облігацій доповнюється ESG-підходом: емітент декларує вимірювані екологічні результати (скорочення викидів, енергоощадність, якість води тощо) і підтверджує їх у звітах. Це посилює ринкову довіру, розширює інвесторську базу (пенсійні/ страхові фонди, фонди сталого розвитку) та забезпечує прозорий

зв'язок між борговим фінансуванням і публічним ефектом.

Кредити (позики) від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних програм (проєктів) залучаються державою на підставі міжнародних договорів України і відносяться до державних зовнішніх запозичень.

Якщо державні внутрішні запозичення як правило здійснюються в формі випуску та розповсюдження цінних паперів, то зовнішні запозичення передбачають більш різноманітні механізми поповнення публічних фондів. Перший з них – двосторонні урядові кредити. Це форма офіційного фінансування, за якої одна держава (або її уповноважений орган/експортно-кредитне агентство) надає іншій державі позику на визначених міжурядовою угодою умовах. Такий кредит має публічно-правову природу, слугує цілям макрофінансової стабілізації, відбудови та розвитку і зазвичай супроводжується політиками прозорості, антикорупційними застереженнями й процедурами закупівель.

Пряме міжурядове кредитування виникло ще у добу Першої світової війни, а справжнього масштабу набуло після Другої світової війни, коли країни-донори профінансували відбудову Європи та запуск нових інститутів розвитку. Сьогодні це інструмент не лише допомоги країнам, що розвиваються, а й антикризової підтримки, відбудови та модернізації: поряд із класичними позиками поширені пільгові кредити, гарантії, гранти, кредитні лінії експортно-кредитних агентств, змішані фінансування. Для України діють і двосторонні урядові домовленості (зокрема з Канадою, Німеччиною, США, Великобританією та іншими партнерами), і пакети, що поєднують кредити, гранти та гарантії, спрямовані на макрофінансову стабільність, обороноздатність і підготовку до післявоєнної відбудови.

Другий, широко вживаний шлях залучення капіталу з-за кордону – це ***запозичення на міжнародному кредитному ринку.*** Кошти отримують не лише через класичні банківські інструменти, а й через ринкові розміщення цінних паперів, що дає змогу диверсифікувати інвесторську базу, подовжити строки запозичень і оптимізувати їхню вартість.

У банківському сегменті переважають синдиковані кредити (фінансування надає група банків-організаторів із розподілом ризиків та єдиною кредитною документацією) і фідуціарні/структуровані позики, пов'язані з певною операцією або активом (наприклад, під експортні контракти, постачання обладнання чи проєктні грошові потоки; часто – за підтримки експортно-кредитних агентств). На ринках капіталу основним інструментом виступають облігації (єврооблігації/глобальні

бонди), до яких можуть додаватися ноти, векселі, комерційні папери, а для емітентів корпоративного сектору – акції чи приватні розміщення. Сучасна практика передбачає й тематичні випуски – «зелені», соціальні та інфраструктурні облігації з посиленою звітністю про використання коштів і вплив.

Доступ і умови залежать від якості макрополітики, кредитного рейтингу, прозорості розкриття інформації, наявності програм співпраці з МФО та зрозумілої інвесторам стратегії боргової стійкості. Серед основних ризиків – валютний, рефінансувальний, ринкового вікна та регуляторний; їх пом'якшують диверсифікацією інструментів і валют, хеджуванням, поетапними розміщеннями та надійною комунікацією з інвесторами.

Закон України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки» закріплює правовий статус облігацій міжнародних фінансових організацій. Це боргові цінні папери, які випускають такі інституції, як Світовий банк, ЄБРР, ЄІБ, Північний інвестиційний банк, Банк розвитку Ради Європи тощо. Вони залучають кошти під власний високий кредитний рейтинг і спрямовують їх на проєкти розвитку, відбудови, «зелені» та соціальні програми.

Стаття 19 Закону закріплює можливість емісії та/або розміщення в Україні боргових цінних паперів міжнародних фінансових організацій, визначених міжнародними договорами України, і встановлює особливий правовий режим для таких інструментів. Ключові ідеї цієї норми зводяться до трьох блоків:

2. Спеціальний статус емітента: міжнародні фінансові організації діють відповідно до своїх установчих актів і міжнародних угод з Україною; їхні випуски визнаються такими, що відповідають українському праву за наявності визначених законом умов.

3. Особливості емісії й розкриття: умови випуску, проспект (або еквівалентний документ), порядок розкриття інформації можуть базуватися на стандартах МФО та юрисдикцій їхніх розміщень; український регулятор допускає такі документи за спрощеною або адаптованою процедурою.

4. Облік та обіг: дозволяється депозитарний облік у національній системі та/або взаємодія з міжнародними депозитаріями; обіг може відбуватися на організованих ринках України з урахуванням спеціальних вимог до лістингу таких паперів.

Міжнародні фінансові організації можуть здійснювати в порядку, встановленому Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку, емісію відсоткових або дисконтних облігацій, у тому числі

шляхом публічної пропозиції. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної фінансової політики, за погодженням з Національним банком України надає дозвіл на здійснення міжнародною фінансовою організацією емісії облігацій; при цьому зберігається пріоритет міжнародних угод, що визначають статус конкретної МФО.

Такі папери, як правило, відносять до високоякісних ліквідних активів (залежно від підзаконних актів), що розширює можливість інвестування для банків, страховиків та інших інституційних інвесторів.

Кошти, отримані міжнародними фінансовими організаціями, членом яких є Україна, від розміщення облігацій, використовуються для здійснення такими організаціями операцій відповідно до установчих актів таких організацій та/або міжнародних договорів України згідно з Конституцією України та Законом України «Про міжнародні договори України».

У разі якщо Україна не є членом міжнародної фінансової організації та/або з такою організацією не укладено міжнародний договір України, кошти, отримані такою міжнародною фінансовою організацією від розміщення облігацій, використовуються за погодженням із Кабінетом Міністрів України у визначеному ним порядку.

Облігація міжнародної фінансової організації має номінальну вартість, визначену в національній валюті. Розміщення та погашення облігацій міжнародних фінансових організацій здійснюються в національній валюті. Податковий режим визначається Податковим кодексом і міжнародними договорами.

Запозичення міжнародних організацій економічного розвитку – третій варіант поповнення державної скарбниці за рахунок зовнішніх надходжень, що став доступним для України з моменту підписання Закону України від 03.06.1992 № 2402-XII «Про вступ України до Міжнародного валютного фонду, Міжнародного банку реконструкції та розвитку, Міжнародної фінансової корпорації, Міжнародної асоціації розвитку та Багатостороннього агентства по гарантіях інвестицій».

Міжнародний Валютний Фонд (International Monetary Fund) є міжнародною фінансовою організацією, яка була заснована в 1945 році, до її складу входить 191 країна. Згідно зі Статутом Фонду, його кредити спрямовуються на підтримку курсу національної валюти, міжнародних резервів держави та активних позицій платіжного балансу. Ставши в 1992 р. членом Міжнародного Валютного Фонду, Україна отримала право на його фінансову допомогу.

Починаючи з 1990-х, Україна працювала з МВФ за низкою інструментів (Stand-By, EFF та ін.), а у березні 2023 року отримала

чотирирічну програму EFF обсягом SDR 11,6 млрд (≈ $ 15,6 млрд) як частину ширшого пакета міжнародної підтримки; транші надаються за результатами регулярних переглядів і спрямовуються на зміцнення резервів і бюджетної стійкості під час війни. Станом на 2025 рік непогашені зобов'язання України перед МВФ становлять близько SDR 10,6-10,8 млрд, що відображено у відкритій статистиці Фонду.

Запозичення у МВФ – це офіційне фінансування, що надається за затвердженою Радою директорів програмою (SBA/EFF тощо) з чітко визначеною метою: стабілізувати макрофінансову ситуацію, підтримати платіжний баланс і резерви, знизити боргові ризики та забезпечити проведення узгоджених реформ. На відміну від ринкових запозичень, кошти МВФ мають «якірний» характер: вони сигналізують іншим кредиторам і інвесторам, що країна має реалістичний план політики, прозорі цілі та зовнішній моніторинг.

Світовий банк (The World Bank), група багатосторонніх інституцій розвитку, чия місія сьогодні визначається як подолання бідності та стимулювання спільного добробуту через інтеграцію країн у глобальну економіку, модернізацію інституцій і стійке зростання. До складу Групи Світового банку входять: Міжнародний банк реконструкції та розвитку (МБРР), Міжнародна асоціація розвитку (МАР), Міжнародна фінансова корпорація (МФК/IFC), Багатостороннє агентство з гарантування інвестицій (БАГІ/MIGA) та Міжнародний центр з урегулювання інвестиційних спорів (ICSID). Разом вони поєднують публічне фінансування, інструменти для приватного сектору, гарантії та вирішення інвестспорів.

Світовий банк використовує три базові лінійки для публічного сектору та низку інструментів для приватного:

IPF (Investment Project Financing) – інвестиційні проєкти на середні/довгі строки (зазвичай 5-10+ років) для закупівель товарів, робіт і послуг та інституційного підсилення у секторах інфраструктури, соціальних послуг, енергетики, агро тощо.

DPF (Development Policy Financing) – підтримка реформ через політичні умови із швидким залученням коштів до бюджету для змін у податковій, борговій, соціальній політиці, держуправлінні, конкуренції тощо.

PforR (Program-for-Results) – фінансування за досягнутими результатами (disbursement–linked indicators) із вбудованими системами верифікації та управління фідуціарними/екологічними та соціальними ризиками.

Гарантії МБРР/МАР – покриття певних політичних/кредитних ризиків для мобілізації приватного капіталу у публічні та державно-

приватні проєкти.

Роль Світового банку для України сьогодні – це не лише джерело позик, а комплексна платформа реформ і відбудови, що поєднує бюджетну підтримку, інвестиційні рішення, гарантійні механізми та залучення приватних інвестицій під чіткі правила, результати і суспільну віддачу.

Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР), створений у 1991 році для підтримки країн Центральної та Східної Європи у переході до ринкової економіки та демократичних інститутів, на сьогодні є одним із найбільших інституційних інвесторів в Україні. З моменту початку співпраці у 1992 році Україна стала однією з найбільших країн-одержувачів фінансування ЄБРР.

За офіційними даними ЄБРР, станом на 2023 рік в Україну було інвестовано понад 17 мільярдів євро у більш ніж 500 проєктів. Щороку банк виділяє від сотень мільйонів до кількох мільярдів євро для підтримки енергетики, транспорту, сільського господарства, фінансового сектору та розвитку малого і середнього бізнесу. Такий масштаб робить ЄБРР не лише важливим кредитором, а й стратегічним партнером України.

ЄБРР надає кредити, інвестиції в акціонерний капітал та технічну допомогу, поєднуючи фінансування з експертизою у сфері корпоративного управління, прозорості та сталого розвитку. Однією з визначальних рис співпраці є вимога до впровадження реформ, що підвищують ефективність державних інституцій, борються з корупцією та створюють конкурентне ринкове середовище. У такий спосіб ЄБРР не лише вкладає кошти, а й формує стандарти ведення бізнесу, які наближають економіку України до європейських практик.

Окреме місце в діяльності банку займають проєкти у сфері енергетичної безпеки та «зеленої» трансформації. Інвестиції спрямовуються на розвиток відновлюваних джерел енергії, підвищення енергоефективності підприємств та скорочення викидів парникових газів. Це особливо актуально для України, адже зменшує її залежність від імпорту енергоресурсів та сприяє поступовому переходу до сталої економіки.

Після повномасштабного вторгнення Росії в Україну у 2022 році ЄБРР став одним із ключових фінансових партнерів у забезпеченні стійкості економіки. Лише у 2022-2023 роках банк виділив понад 3 мільярди євро для підтримки енергетичного сектору, критичної інфраструктури та банківської системи. Частина цих коштів була спрямована на екстрені кредити для «Нафтогазу», «Укренерго» та інших стратегічних компаній.

Таким чином, Європейський банк реконструкції та розвитку для України є не просто джерелом фінансових ресурсів, а комплексним інструментом розвитку, що поєднує капітал, знання та цінності сучасного європейського ринку. Його роль виходить за межі класичного кредитора: він виступає каталізатором системних реформ, гарантом інвестиційної привабливості та партнером у формуванні нової економічної моделі, заснованої на прозорості, інноваційності та стійкості.

Кредити (позики), що надаються іноземними державами, міжнародними фінансовими організаціями та іноземними фінансовими установами для підготовки й реалізації публічних інвестиційних проєктів і програм, держава залучає на підставі міжнародних договорів України; такі залучення належать до державних зовнішніх запозичень. Видатки на підготовку й виконання цих проєктів і програм, а також на обслуговування та погашення відповідних кредитів (позик) передбачаються в Законі про Державний бюджет України на весь строк дії кредитних договорів. Такі міжнародні договори не підлягають ратифікації, якщо інше не встановлено законом.

Міжнародне кредитування – це багатогранний та неоднозначний економіко-правовий процес, який має як позитивні, так і ризикові наслідки для держави-позичальника.

З одного боку, залучення зовнішніх кредитних ресурсів стимулює економічну динаміку та інтеграцію країни у світове господарство. Воно сприяє розвитку національного виробництва, розширенню міжнародної торгівлі та створює передумови для залучення прямих іноземних інвестицій. Кредити можуть виступати інструментом фінансування масштабних інфраструктурних проєктів, програм модернізації та структурної перебудови економіки, що в довгостроковій перспективі здатне підвищити конкурентоспроможність держави на світових ринках.

Однак, надмірна залежність від зовнішнього фінансування несе суттєві ризики. Зростання зовнішнього боргу веде до підвищення навантаження на державний бюджет у вигляді виплат за відсотками та погашення основної суми боргу. Це може призвести до відтоку значної частини національного доходу за кордон, зменшення інвестиційних можливостей держави та поглиблення фінансової залежності. У критичних випадках така ситуація ставить під загрозу боргову стійкість і макроекономічну стабільність країни, обмежує її можливості проводити самостійну бюджетну та соціально-економічну політику.

З метою мінімізації негативних наслідків міжнародного кредитування важливо забезпечити ефективне управління зовнішнім боргом, прозорість

процедур залучення позик та раціональне використання отриманих коштів. Особливого значення набуває контроль за цільовим використанням кредитних ресурсів, їх спрямування на проєкти, що створюють довгостроковий економічний ефект та підвищують дохідну базу бюджету.

8.3. Державні та місцеві гарантії як форма публічного кредиту

Державна та місцева гарантія – це специфічний інструмент публічних фінансів, що поєднує риси боргового зобов'язання та засобу його забезпечення. На відміну від звичайного державного чи місцевого запозичення, гарантія не означає безпосереднього отримання державою кредитних ресурсів. Вона є правовим і фінансовим зобов'язанням держави (або територіальної громади) погасити повністю чи частково борг суб'єкта господарювання у випадку, якщо цей суб'єкт виявиться неплатоспроможним і не виконає своїх обов'язків перед кредитором.

Інакше кажучи, гарантія – це своєрідний страховий механізм, який підвищує довіру кредиторів до позичальників, сприяє доступу підприємств до фінансових ресурсів та зменшує ризики невиконання боргових зобов'язань.

Отже, державна (місцева)або публічна гарантія – це зобов'язання держави в особі уряду (органів місцевого самоврядування) повністю чи частково виконати платежі на користь кредитора у випадку невиконання позичальником зобов'язань щодо повернення коштів.

У суспільних відносинах з надання публічних гарантій приймають участь:

1) кредитор (бенефіціар);
2) позичальник (принципал);
3) гарант.

Гарантами у правовідносинах публічних гарантії можуть виступати: держава Україна; Автономна Республіка Крим; спільнота територіальних громад області; міська, селищна, сільська територіальна громада.

Відповідно до ст. Бюджетного кодексу України, державні гарантії можуть надаватися виключно за рішенням Кабінету Міністрів України або на підставі міжнародних договорів України, у межах обсягів, визначених законом про Державний бюджет України на відповідний рік. Правочини щодо надання гарантій укладаються від імені уряду Міністром фінансів України.

Метою надання державних гарантій є розширення можливостей залучення кредитних ресурсів суб'єктами господарювання, що діють у пріоритетних галузях економіки, наприклад: транспортна й енергетична інфраструктура, розвиток агропромислового комплексу, впровадження інноваційних технологій, модернізація підприємств із високою часткою експорту.

Аналогічний механізм застосовується і на місцевому рівні: рішення про надання місцевих гарантій ухвалюють Верховна Рада АРК або відповідні міські ради; гарантії можуть надаватися лише підприємствам комунального сектору економіки, які реалізують інвестиційні проєкти, спрямовані на розвиток комунальної інфраструктури (водопостачання, теплоенергетика, транспорт), запровадження ресурсозберігаючих та екологічно чистих технологій.

У 2021-2023 роках Україна активно використовувала механізм державних гарантій для залучення коштів міжнародних фінансових організацій на відновлення та розвиток критичної інфраструктури. Наприклад, за підтримки Світового банку було профінансовано проєкти з модернізації систем водопостачання та енергоефективності в регіонах, які постраждали від руйнувань. Держава надала гарантії під кредити комунальних підприємств, що дало змогу залучити пільгові ресурси, які без державної підтримки були б для таких підприємств недоступними або надто дорогими.

Цей приклад демонструє, як державні гарантії виконують функцію каталізатора інвестицій, особливо у сферах, де приватний капітал неохоче фінансує довгострокові або соціально важливі проєкти.

Базові положення щодо механізму надання гарантій закріплені у ст. 17 Бюджетного кодексу України, де визначено, що державні та місцеві гарантії надаються на умовах платності, строковості та належного забезпечення виконання зобов'язань, що гарантує мінімізацію бюджетних ризиків.

Процес надання та реалізації державної чи місцевої гарантії можна умовно поділити на три основні стадії:

1. Надання гарантії – ухвалення рішення компетентним органом (Кабінетом Міністрів України, обласною чи міською радою) та укладення відповідних правочинів.

2. Виконання гарантійного зобов'язання – здійснення платежів гарантом на користь кредитора у випадку неплатоспроможності позичальника.

3. Регресні вимоги – пред'явлення державою чи громадою вимог до принципала (позичальника)з метою відшкодування сум, сплачених за

нього кредиторові.

Перша стадія є обов'язковою, тоді як друга та третя виникають лише у разі порушення принципалом своїх зобов'язань за кредитним договором.

Згідно з ч. 3 ст. 17 Бюджетного кодексу України, обов'язковою передумовою надання гарантії (крім портфельних гарантій) є укладення спеціального договору між Борговим агентством України (або місцевим фінансовим органом) та позичальником. Цей договір містить істотні умови, зокрема:

– сплату плати за надання гарантії;

– надання майнового або іншого забезпечення виконання зобов'язань;

– обов'язок відшкодувати бюджету витрати, пов'язані з виконанням гарантійних платежів;

– сплату пені у разі прострочення відшкодування;

– надання гаранту права ініціювати списання коштів з рахунків боржника на свою користь.

Гарантії не можуть надаватися, якщо основним джерелом повернення кредиту є кошти державного або місцевого бюджету, за винятком випадків кредитів, залучених від міжнародних фінансових організацій на умовах, визначених міжнародними договорами України.

Виступаючи гарантом, держава або громада бере на себе умовну фінансову відповідальність, яка перетворюється на реальні бюджетні видатки лише у разі дефолту позичальника. Платежі, здійснені за рахунок бюджету в рамках виконання гарантійних зобов'язань, належать до платежів по боргу та враховуються при визначенні боргового навантаження на бюджет.

Правові відносини, пов'язані з наданням державних та місцевих гарантій, регулюються комплексом фінансово-правових та приватно-правових норм. Пріоритет у цьому регулюванні належить саме фінансовому праву, оскільки гарантійні відносини мають публічно-правову природу й безпосередньо впливають на стан державних фінансів та боргової політики.

Особливе місце у сфері правового регулювання публічних гарантій займають положення Закону України «Про державну підтримку інвестиційних проєктів із значними інвестиціями в Україні», який передбачає використання державних гарантій як одного з інструментів стимулювання інвестиційної діяльності. Згідно зі ст. 5 цього Закону, інвестору може бути надана державна підтримка у формі забезпечення державою виконання боргових зобов'язань, що виникають

у зв'язку з реалізацією інвестиційного проєкту. Така гарантія надається виключно у межах обсягів, визначених законом про Державний бюджет України, та за процедурою, встановленою Бюджетним кодексом України.

Фактично йдеться про те, що держава бере на себе зобов'язання перед кредиторами інвестора (як правило, банками або міжнародними фінансовими організаціями) у випадку його неплатоспроможності. Це значно зменшує ризики для приватних кредиторів і робить проєкти з великим обсягом інвестицій більш привабливими для фінансування. Отже, Закон встановлює спеціальний режим гарантування, орієнтований не лише на комунальні підприємства чи інфраструктурні об'єкти, а й на приватних інвесторів, які реалізують масштабні проєкти із значними інвестиціями.

У контексті післявоєнного відновлення економіки України дана модель набуває особливої актуальності. Використання державних гарантій у поєднанні з іншими формами підтримки (податковими пільгами, компенсацією витрат на інфраструктуру, забезпеченням земельних ресурсів) дозволяє створити комплексний механізм залучення капіталу у відновлення критично важливих галузей. Це відповідає міжнародній практиці, де державні гарантії традиційно застосовуються для підвищення кредитоспроможності інвесторів та мобілізації приватного капіталу на користь публічно важливих проєктів.

Отже, Закон України «Про державну підтримку інвестиційних проєктів із значними інвестиціями в Україні» поглиблює інституційний механізм публічних гарантій, розширюючи його дію на сферу стратегічних інвестицій. Це підкреслює стратегічну роль держави як гаранта фінансової стабільності та стимулятора інноваційно-інвестиційних процесів у національній економіці.

Публічна гарантія має низку характерних рис, що відрізняють її від приватноправових механізмів забезпечення:

– виникає на підставі рішення уповноваженого органу або міжнародного договору, причому умови надання визначає гарант в односторонньому порядку;

– гарантом виступає публічно-правове утворення (держава, АРК, область, громада)в особі відповідного органу влади;

– спрямована на підтримку пріоритетних і стратегічних секторів економіки, стимулює інвестиційну діяльність;

– забезпечує виконання зобов'язань принципала – виключно резидента України або суб'єкта комунального сектору;

– формує умовний державний чи місцевий борг, що враховується при розрахунку граничних обсягів державного боргу;

– видатки на виконання гарантій передбачаються у бюджеті, але фактично здійснюються лише у рзі дефолту принципала;

– наділяє гаранта правом регресних вимог до позичальника для відшкодування збитків, понесених унаслідок виконання його боргових зобов'язань;

– зобов'язання виникають щодо кредитора, який може бути як внутрішній, так і зовнішній.

Ключова риса державної (місцевої) гарантії полягає в її подвійному характері:

– як боргове зобов'язання – вона створює потенційний борг держави перед кредитором;

– як інструмент забезпечення – захищає інтереси кредитора і водночас стимулює позичальника виконувати свої зобов'язання належним чином.

Науковці виділяють дві ключові переваги механізму публічних гарантій:

1. Економія бюджетних ресурсів – держава підтримує підприємства без прямого фінансування з бюджету.

2. Стимулюючий ефект – підприємства, залучаючи кредити під державні гарантії, зобов'язані максимально ефективно використовувати позикові кошти, оскільки несуть відповідальність за їх повернення.

Публічні гарантії є важливим інструментом економічної політики, що дозволяє активізувати інвестиційну діяльність у пріоритетних галузях, підтримувати підприємства в періоди економічних криз і сприяти розвитку комунальної інфраструктури. Завдяки ним держава й місцеві громади можуть стимулювати кредитування без прямого навантаження на бюджет, знижуючи ризики для бізнесу та створюючи передумови для економічного зростання, збільшення робочих місць та поліпшення соціально-економічної ситуації.

Водночас важливо забезпечити прозорість і контроль за процесом надання гарантій, аби запобігти зловживанням та надмірному зростанню умовного боргу, що може перетворитися на реальні бюджетні зобов'язання.

Державна гарантія – це дієвий інструмент фінансової підтримки, який дозволяє державі частково або повністю забезпечувати виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання перед кредиторами. Її надання здійснюється в межах Державного бюджету, на конкурсній основі та на умовах платності, строковості й майнового забезпечення, що зменшує ризики для державних фінансів.

Правильне використання цього механізму стимулює залучення інвестицій, розвиток стратегічно важливих підприємств і реалізацію

інфраструктурних проєктів. Водночас ефективність державних гарантій залежить від прозорості процедур, належного контролю та збалансованості їх обсягів, щоб уникнути надмірного боргового навантаження на бюджет і зберегти фінансову стабільність країни.

8.4. Бюджетне кредитування як елемент системи публічного кредиту

Наступним важливим елементом системи публічного кредиту є відносини, в яких держава або територіальна громада виступають кредиторами. Такі правовідносини існують не лише у сфері міждержавного співробітництва, а й у внутрішньому фінансовому просторі держави.

Відповідно до п. 31 ст. 2 Бюджетного кодексу України, кредитування бюджету охоплює операції з надання коштів із державного або місцевого бюджету на умовах платності, строковості та обов'язкового повернення, що зумовлює виникнення зобов'язань перед бюджетом. До таких операцій належать надання бюджетних кредитів, бюджетних позичок, а також фінансова допомога на поворотній основі. Водночас повернення цих коштів забезпечує відновлення бюджетних ресурсів для подальшого їх використання.

Фактично кредитування з бюджету є механізмом цільового розподілу фінансових ресурсів, який дає змогу державі реалізовувати пріоритети соціально-економічної політики. Ця категорія перебуває на межі двох сфер – фінансів і кредиту, поєднуючи риси обох.

Як фінансово-правове явище, кредитування бюджету має низку характерних ознак:

− здійснюється як складова фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування;

− передбачає участь суб'єкта владних повноважень – держави чи громади – як обов'язкового учасника правовідносин;

− має чітку соціально-економічну спрямованість, оскільки кошти спрямовуються на розвиток стратегічно важливих галузей або вирішення актуальних потреб суспільства;

− здійснюється виключно за рахунок бюджетних коштів і на принципах платності, строковості та зворотності;

− подібне до банківського кредитування за формою, але має іншу мету – не отримання прибутку, а досягнення суспільно корисного ефекту.

Особливістю таких відносин є їх суб'єктний склад: кредитором виступає держава (через уповноважені органи, які розпоряджаються

коштами державного бюджету) або територіальна громада (через органи місцевого самоврядування). Позичальниками можуть бути іноземні держави, підприємства, установи, організації та фізичні особи.

Сьогодні державне кредитування активно застосовується для фінансування вищої освіти, житлового будівництва (зокрема в сільській місцевості), розвитку сільського господарства та інших напрямів, визначених пріоритетними для держави. Надання таких кредитів формує у позичальників заборгованість перед відповідним бюджетом, яка підлягає повному поверненню, а права вимоги належать державі чи територіальній громаді з моменту фактичного перерахування коштів. Важливо, що на такі вимоги не поширюється позовна давність, що гарантує їх обов'язкове виконання.

За даними Міністерства фінансів, у 2024-2025 роках структура джерел фінансування Державного бюджету України значною мірою складалася з міжнародних позик і грантів, проте близько 10-12 % від обсягів державних запозичень були спрямовані на кредитні програми розвитку та підтримку окремих секторів. Водночас загальна потреба України у відновленні, за оцінками Світового банку, сягає 524 млрд доларів США, що робить бюджетне кредитування важливим інструментом у середньостроковій перспективі.

Як свідчить міжнародний досвід, у післякризових економіках бюджетне кредитування часто ставало рушієм відбудови:

– у країнах ЄС після фінансової кризи 2008 р. широко застосовувалися пільгові кредити та державні гарантії для малого й середнього бізнесу;

– Польща й Чехія активно використовували бюджетні кредити як співфінансування проєктів за рахунок фондів ЄС;

– досвід Світового банку та МВФ показує, що поєднання бюджетних кредитів з грантовими програмами забезпечує максимальний ефект від відновлювальних заходів.

Для України цей досвід є актуальним у контексті післявоєнної відбудови: кредитні програми можуть поєднуватися з міжнародними грантами, а також із механізмами державно-приватного партнерства.

У післявоєнний період бюджетне кредитування може стати ключовим інструментом стимулювання економіки. Серед основних напрямів:

– інфраструктурна відбудова – кредити на відновлення доріг, енергетики, водопостачання;

– підтримка бізнесу – пільгові бюджетні кредити для МСП, які створюють робочі місця;

– житлове будівництво для внутрішньо переміщених осіб;

– зелений перехід – фінансування екологічних і енергоефективних проєктів у рамках міжнародних кліматичних зобов'язань.

Отже, державне та місцеве кредитування є особливою формою перерозподілу фінансових ресурсів, покликаною не лише підтримати економічний розвиток, але й забезпечити вирішення соціально значущих завдань. Воно виступає важливим інструментом реалізації фінансової політики, зміцнюючи економічний потенціал країни та сприяючи підвищенню добробуту суспільства.

Отже, кредитування з бюджету є ключовим інструментом фінансової політики держави та органів місцевого самоврядування, що дозволяє спрямовувати бюджетні ресурси на розвиток пріоритетних галузей економіки та вирішення соціально важливих завдань. Його особливістю є публічно-правовий характер, участь держави або територіальної громади як кредитора та обов'язковість повернення коштів на умовах платності, строковості й зворотності. Такий механізм не лише підтримує економічну стабільність, а й сприяє створенню умов для зростання добробуту населення.

8.5. Державний та місцевий борг: поняття, структура та управління

Залучення фінансових ресурсів на кредитній основі є поширеним інструментом фінансової політики як держави, так і органів місцевого самоврядування. Використання механізму запозичень дозволяє покривати дефіцит бюджетів, підтримувати інвестиційну активність та забезпечувати виконання стратегічних завдань соціально-економічного розвитку. Водночас застосування цього інструмента призводить до формування державного та місцевого боргу, що зумовлює потребу у створенні чіткої та ефективної системи його управління.

Державний і місцевий борг *– це сукупність непогашених боргових зобов'язань держави чи територіальної громади, включаючи основну суму та нараховані за нею відсотки. Вони виникають у результаті державних або місцевих запозичень і відображають фінансові зобов'язання перед кредиторами – як внутрішніми, так і зовнішніми.*

У сучасному світі державний борг є важливою складовою фінансової системи, адже він виступає не лише засобом покриття бюджетних потреб, а й інструментом макроекономічного регулювання та реалізації економічної стратегії держави. Через боргову політику уряд може впливати на динаміку економічного зростання, рівень

інфляції, платіжний баланс і навіть інвестиційний клімат країни.

Відповідно до Бюджетного кодексу України, **державний борг** визначається як загальна сума боргових зобов'язань держави з повернення отриманих і непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають унаслідок державних запозичень (п. 20 ст. 2). Аналогічно, **місцевий борг** – це сума боргових зобов'язань Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста з повернення непогашених кредитів (позик), що виникають унаслідок місцевих запозичень (п. 35 ст. 2).

Варто наголосити, що за українським законодавством до складу державного боргу не включаються зобов'язання органів місцевого самоврядування та державних підприємств. Натомість у багатьох країнах світу існує більш широке трактування, коли державний борг охоплює не лише зобов'язання центрального уряду, а й зобов'язання місцевих органів влади та підприємств державного сектору. Такий підхід дозволяє більш комплексно оцінювати фінансову стабільність держави.

За джерелами формування виділяють:

– *внутрішній державний борг* – заборгованість перед резидентами країни, переважно власниками державних цінних паперів. Він виражається в національній валюті та, як правило, призводить до перерозподілу доходів усередині країни;

– *зовнішній державний борг* – сукупність зобов'язань держави за кредитами, отриманими на міжнародних і іноземних ринках капіталу. Його характерною рисою є те, що зобов'язання виражені в іноземній валюті, що підвищує ризики, пов'язані з валютними коливаннями та зовнішньоекономічною кон'юнктурою.

Зовнішній борг країн, що розвиваються, має складну структуру та включає дві основні складові:

– *некомерційний борг* – виникає внаслідок отримання гуманітарних кредитів міжнародних фінансових організацій, пільгових позик урядів іноземних держав, а також кредитів, наданих на політичних умовах;

– *комерційний борг* – формується в результаті кредитування зовнішньоторговельних операцій, отримання позик від комерційних банків, розміщення боргових цінних паперів на міжнародних ринках.

В Україні граничний обсяг як внутрішнього, так і зовнішнього державного (місцевого) боргу щороку визначається Верховною Радою України у Законі про Державний бюджет, а на рівні територіальних громад – рішенням про місцевий бюджет. Такий підхід забезпечує законодавчий контроль за борговою політикою та дозволяє враховувати

економічні реалії кожного бюджетного періоду.

Важливо зазначити, що внутрішній борг має низку переваг над зовнішнім. Зокрема, його обслуговування не призводить до відпливу капіталу за межі країни та сприяє внутрішньому перерозподілу фінансових ресурсів. Зовнішній борг, навпаки, передбачає відтік коштів за кордон, що може негативно впливати на платіжний баланс держави. Водночас за умови ефективного використання позичених ресурсів на розвиток виробництва, науки й інновацій зовнішні запозичення здатні стати стимулом економічного зростання. Якщо ж вони спрямовуються переважно на погашення попередніх боргів або покриття поточних дефіцитів, то зовнішній борг перетворюється на фактор фінансової нестабільності та накопичення заборгованості.

Внутрішній борг має більш «локалізований» характер, оскільки взаємодія відбувається між державою і резидентами. Зовнішній борг же виступає не тільки показником фінансового стану країни, але й маркером її міжнародної конкурентоспроможності та кредитоспроможності.

У структурі державних запозичень виокремлюють:

– *прямі боргові зобов'язання* – виникають тоді, коли держава безпосередньо виступає позичальником, а залучені кошти надходять до державного бюджету;

– *умовні боргові зобов'язання* – це потенційні зобов'язання за кредитами, що їх отримують юридичні особи під державні гарантії. Умовний борг переходить у розряд прямих зобов'язань у разі неспроможності позичальника погасити кредит.

До найпоширеніших умовних зобов'язань належать державні гарантії за приватними інвестиційними проєктами, великими інфраструктурними програмами, а також гарантії за соціальними виплатами, системою страхування депозитів, пенсійними фондами та навіть за специфічними ризиками (неврожай, стихійні лиха, військові дії тощо). Отже, умовний борг хоч і не завжди входить до складу державного боргу в прямому розумінні, проте підлягає обліку та звітності, адже потенційно може стати реальною фінансовою загрозою для держави.

В Україні структура та динаміка державного боргу формувалися під значним впливом економічних викликів періоду незалежності. Серед основних чинників, які зумовили його швидке зростання, можна виокремити: потребу у збільшенні валютних резервів для стабілізації національної грошової одиниці, високу залежність від імпорту енергоносіїв, необхідність модернізації основних галузей економіки.

Отже, ефективна боргова політика потребує виваженого балансу між внутрішніми та зовнішніми запозиченнями, чіткої системи

управління боргом і стратегічного бачення його використання. Лише в такому випадку державний і місцевий борг може виконувати роль не лише фіскального інструменту, а й важливого каталізатора економічного розвитку.

Управління державним і місцевим боргом – це складний процес, що включає планування обсягів і структури запозичень, вибір оптимальних інструментів фінансування, контроль за виконанням боргових зобов'язань і мінімізацію ризиків. Ефективна боргова політика має бути спрямована не лише на своєчасне обслуговування боргу, а й на забезпечення його безпечного рівня щодо ВВП, доходів бюджету та інших макроекономічних показників.

Таким чином, боргова політика є невід'ємною складовою фінансової стабільності держави. Вона потребує збалансованого поєднання інтересів держави, кредиторів і суспільства, адже від правильності її реалізації залежить не лише здатність держави виконувати свої фінансові зобов'язання, а й перспективи економічного розвитку та соціального добробуту.

Станом на 31.07.2025 загальна сума державного та гарантованого державою боргу України становила близько 7 773,9 млрд грн, або 186,13 млрд дол. США. Зокрема державний борг склав 7 477,6 млрд грн, з них зовнішній борг – 5 828,1 млрд грн, внутрішній борг – 1 649,5 млрд грн, гарантований державою борг становив 296,3 млрд грн. Зростання зовнішнього боргу України відбувається насамперед за рахунок фінансування від міжнародних фінансових організацій, іноземних урядів та випуску суверенних єврооблігацій. Водночас внутрішній борг формується переважно шляхом розміщення облігацій внутрішньої державної позики (ОВДП), у тому числі військових облігацій.

Сам факт наявності державного боргу ще не свідчить про критичний стан фінансової системи країни. У сучасному світі більшість розвинених держав мають значні боргові зобов'язання, однак завдяки ефективному управлінню вони зберігають макроекономічну стабільність і забезпечують належний рівень фінансової безпеки. Натомість неефективне використання запозичених коштів призводить до накопичення боргу, збільшення витрат на його обслуговування та ризику потрапляння держави у боргову залежність.

Зростання боргу є складним явищем, що зумовлюється поєднанням внутрішніх та зовнішніх факторів: станом економіки, дефіцитом бюджету, умовами міжнародних ринків капіталу, а також воєнними та політичними обставинами. Для України, яка у 2022-2025 роках перебуває у стані повномасштабної війни, державні запозичення стали

ключовим джерелом фінансування оборонних і соціальних витрат, що робить проблему управління боргом особливо актуальною.

Управління державним боргом є одним із пріоритетних завдань фінансової політики, адже саме воно забезпечує збалансованість бюджетної системи, макрофінансову стабільність та довіру міжнародних кредиторів.

Конституція України (ст. 92) закріплює, що порядок утворення і погашення державного боргу, випуск і обіг державних цінних паперів встановлюються виключно законами.

Бюджетний кодекс України у редакції зі змінами 2024 року визначає основні засади боргової політики, зокрема порядок залучення державних запозичень, надання державних гарантій, граничні розміри боргу та механізми його обслуговування. Щорічно конкретні параметри боргової політики закріплюються у законі про Державний бюджет.

Постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2023 року № 1416 затверджено Стратегію управління державним боргом на 2024-2026 роки, яка спрямована на зменшення ризиків, пов’язаних із боргом, оптимізацію його структури та розвиток внутрішнього ринку державних цінних паперів. У цій стратегії підкреслюється необхідність поєднання короткострокових антикризових заходів із довгостроковим плануванням задля забезпечення стійкості державних фінансів.

Управління боргом здійснює Міністерство фінансів України.

Міністерство фінансів України у сфері управління державним боргом наділене низкою важливих повноважень. Зокрема, воно здійснює підготовку та узгодження нормативно-правових актів, які регламентують питання боргової політики. У межах своїх функцій Міністерство відповідає за ідентифікацію та управління ризиками, що виникають у процесі обслуговування й погашення боргу, а також формує прогнозні розрахунки щодо фінансування державного бюджету. Мінфін уповноважений проводити внутрішні та зовнішні державні запозичення в межах обсягів, установлених законом про Державний бюджет України. Він здійснює оперативний облік державного боргу та боргу, гарантованого державою, веде реєстр наданих державних гарантій, а також організовує своєчасне погашення та обслуговування боргових зобов’язань. До компетенції Міністерства належить проведення правочинів із державним боргом: обмін, випуск, купівля, викуп і продаж державних боргових інструментів. При цьому обов’язковою умовою є дотримання встановленого граничного рівня боргу на кінець бюджетного періоду. Окремим напрямом роботи є продаж прав вимоги простроченої понад три роки заборгованості перед державою за

кредитами, залученими під державні гарантії, а також за бюджетними позиками. Такі операції здійснюються на відкритих аукціонах відповідно до порядку, визначеного Кабінетом Міністрів України. Крім цього, Міністерство вживає заходів для підвищення інвестиційної привабливості державних цінних паперів та проводить роботу щодо покращення кредитного рейтингу України. Воно також затверджує порядок відбору й діяльності первинних дилерів державних цінних паперів, а також формує та оприлюднює графік їх первинного розміщення.

У науковій літературі управління боргом розглядається у широкому і вузькому сенсі. У широкому розумінні воно трактується як один із напрямів фінансової політики держави, що охоплює визначення боргової стратегії, планування обсягів і вартості запозичень, контроль за їх використанням, формування системи обліку й звітності та забезпечення прозорості боргової діяльності. У вузькому розумінні управління боргом зводиться до повноважень органів державної влади спеціальної компетенції, які займаються безпосереднім погашенням і обслуговуванням боргу, регулюванням ринку державних цінних паперів, визначенням оптимальної структури запозичень, підготовкою емісії, наданням гарантій і організацією звітності.

Серед головних завдань боргової політики можна виділити:

- залучення коштів на найвигідніших умовах;
- мінімізацію вартості обслуговування боргу;
- недопущення нецільового використання ресурсів;
- своєчасне погашення зобов’язань,;
- забезпечення оптимального співвідношення внутрішніх і зовнішніх позик;
- підтримання стабільності валютного курсу та фондового ринку.

Важливими є також розвиток внутрішнього ринку державних запозичень, розширення кола інвесторів, підвищення прозорості боргової політики та врахування вимог фінансової безпеки.

Управління борговими зобов’язаннями держави й органів місцевого самоврядування має базуватися на комплексі принципів, що забезпечують збалансованість, прозорість та відповідальність боргової політики. Їх дотримання дозволяє мінімізувати ризики надмірного боргового навантаження та створює умови для фінансової стійкості.

По-перше, це *принцип законності*, який передбачає, що всі запозичення здійснюються відповідно до норм Конституції України (ст. 92) та Бюджетного кодексу України (ст. 16-19, 73-74). Будь-які позики можливі лише в межах, визначених законом про Державний бюджет чи рішенням місцевої ради, а їхні умови повинні відповідати

чинним нормативним актам.

По-друге, важливим є *принцип фінансової безпеки*. Він полягає у необхідності дотримання встановлених у законодавстві граничних показників боргового навантаження, зокрема норми про те, що сукупний державний і гарантований державою борг не може перевищувати 60 % валового внутрішнього продукту (ст. 18 Бюджетного кодексу). Для місцевого боргу аналогічно встановлюються межі запозичень залежно від доходної частини відповідних бюджетів.

По-третє, управління має ґрунтуватися на *принципі економічної доцільності*. Це означає, що кошти запозичень повинні використовуватися на фінансування інвестиційних проєктів, розвитку інфраструктури чи покриття тимчасових касових розривів, а не на поточне споживання. Залучення ресурсів повинно забезпечувати економічний ефект, достатній для їх подальшого обслуговування.

По-четверте, діє *принцип прозорості та підзвітності*. Інформація про обсяги, структуру та умови запозичень публікується Міністерством фінансів та місцевими радами у відкритому доступі. Це закріплено у вимогах до звітності, визначених Бюджетним кодексом і підзаконними актами. Прозорість боргової політики формує довіру кредиторів та громадськості.

По-п’яте, актуальним є *принцип збалансованості та оптимізації ризиків.* Його сутність полягає у необхідності підтримувати належне співвідношення між внутрішніми та зовнішніми позиками, короткостроковими та довгостроковими зобов’язаннями, а також у зменшенні валютних ризиків шляхом розвитку внутрішнього ринку державних цінних паперів. Це знайшло відображення у Стратегії управління державним боргом на 2024-2026 роки (постанова КМУ від 25.12.2023 № 1416).

Нарешті, управління боргом має будуватися на *принципі відповідальності*, який передбачає неухильне виконання зобов’язань перед кредиторами та недопущення дій, що можуть зашкодити фінансовій репутації держави чи територіальної громади.

Таким чином, принципи управління державним і місцевим боргом формують методологічну основу боргової політики. Вони відображають баланс між необхідністю залучати ресурси для розвитку та зобов’язанням зберігати фінансову стабільність, боргову безпеку й довіру кредиторів.

Ефективне управління державним боргом виступає необхідною умовою економічної стабільності та фінансової безпеки України. Воно потребує балансу між залученням ресурсів для фінансування поточних потреб держави і мінімізацією ризиків у майбутньому.

Дослідження українських учених (І. Луніна, І. Заверуха, О. Василик, С. Юрій та ін.) підтверджують, що успішність боргової політики залежить не лише від обсягів і структури боргу, а й від ефективності інституційного механізму його обслуговування, прозорості ухвалення рішень та здатності держави забезпечити довіру інвесторів. Управління боргом у сучасних умовах повинно стати інструментом не накопичення проблем, а стимулювання економічного розвитку та відновлення країни.

Міністерство фінансів України у процесі управління державним боргом спирається на систему спеціальних індикаторів, які дозволяють оцінити рівень боргового навантаження та приймати стратегічні рішення у сфері боргової політики. Основними серед них є співвідношення боргу до валового внутрішнього продукту, дохідної частини бюджету та обсягів видатків на обслуговування боргу.

Найважливішим показником вважається відношення суми державного боргу до річного номінального ВВП. Відповідно до вимог Бюджетного кодексу України, граничний обсяг державного та гарантованого державою боргу на кінець бюджетного періоду не повинен перевищувати 60 % ВВП. Співвідношення державного боргу України до ВВП у 2020-2025 рр. зростало хвилеподібно та різко прискорилося внаслідок повномасштабної війни: за оцінками Міністерства фінансів України, показник становив близько 54 % у 2020 р., знизився до 43 % у 2021 р., але підскочив до 72 % у 2022 р., далі зріс до 79 % у 2023 р., 87 % у 2024 р. і орієнтовно до ~ 97 % у 2025 р. (на основі даних за 1 кв. 2025 та бюджетного прогнозу). Загальносвітові оцінки (IMF WEO) підтверджують тренд різкого збільшення боргового навантаження у 2022-2025 рр. унаслідок воєнних потреб і падіння потенціалу економіки.

Другим ключовим індикатором є співвідношення обсягу державного боргу до доходів державного бюджету. За методологією Міжнародного валютного фонду, критичним вважається рівень 300 %. Якщо цей показник перевищується, зростають ризики платоспроможності держави.

Ще одним важливим критерієм є відношення загальної суми щорічних виплат за зовнішніми боргами до доходів бюджету поточного року. Для цього індикатора граничне значення становить 20 %. Перевищення межі означає, що суттєва частка бюджетних ресурсів спрямовується не на розвиток чи соціальні програми, а на обслуговування зобов’язань перед зовнішніми кредиторами.

Додатково враховується співвідношення всіх платежів за боргом до ВВП. Для нього зазвичай критичним визначається рівень у діапазоні 10-15 %. Перевищення цього показника свідчить про надмірне

навантаження на економіку, зменшення можливостей держави фінансувати інші напрями та підвищення боргових ризиків.

Поряд із наведеними ключовими показниками Міністерство фінансів застосовує ще близько тридцяти допоміжних індикаторів, які комплексно відображають стан боргової безпеки країни. У вітчизняній науковій літературі сформувалося поняття «боргова безпека», що трактується як такий рівень боргового навантаження, який дозволяє задовольняти фінансові потреби держави без ризику втрати економічного суверенітету та руйнування фінансової системи. У широкому сенсі боргова безпека передбачає досягнення збалансованості між внутрішніми і зовнішніми зобов'язаннями, ефективне використання залучених ресурсів та прийнятну вартість їх обслуговування. У вузькому сенсі – це оптимальність структури боргу з урахуванням його загальної величини та вартості утримання.

Ефективне управління державним боргом завжди спрямоване на зниження боргового навантаження та мінімізацію ризику невиконання державою своїх зобов'язань. Для цього у фінансово-правовій практиці застосовується низка методів, які мають як економічну, так і правову природу, а їх використання регламентується Конституцією України (ст. 92), Бюджетним кодексом України (ст. 16-19) та підзаконними актами Кабінету Міністрів України і Міністерства фінансів України.

Основні методи управління державним боргом

Рефінансування – полягає у погашенні основної суми боргу та нарахованих процентів за рахунок коштів, отриманих від нових запозичень. Такий підхід застосовується у випадках, коли доходів бюджету недостатньо для обслуговування боргових зобов'язань. Ефективність цього методу прямо залежить від фінансової репутації держави, яка відображається у кредитних рейтингах, що присвоюються міжнародними рейтинговими агентствами.

Конвенція – передбачає зміну умов доходності боргових інструментів, зокрема процентної ставки. Це може бути як зниження ставки з метою полегшення боргового навантаження, так і підвищення, якщо державі необхідно залучити нових інвесторів на менш вигідних для себе умовах.

Консолідація – означає зміну термінів дії вже випущених боргових зобов'язань. Найчастіше цей метод застосовують для подовження строків погашення державних цінних паперів з метою вирівнювання боргового навантаження в часі та уникнення «пікових» виплат.

Уніфікація – позик передбачає об'єднання кількох раніше випущених боргових інструментів в одну нову позику. При цьому відбувається обмін старих облігацій на нові, інколи за регресивним співвідношенням

(кілька старих облігацій на одну нову). Такий підхід спрощує структуру боргу і робить її більш керованою.

Відстрочення – погашення застосовується тоді, коли випуск нових позик є недоцільним або економічно невигідним. У цьому випадку держава погоджує з кредиторами перенесення строків виплат на пізніший час, що дає змогу тимчасово зменшити тиск на бюджет.

Анулювання боргу – означає повну або часткову відмову держави від виконання боргових зобов'язань. Це крайній метод, який використовується в умовах фінансової неспроможності або за політичних мотивів. В історії такі приклади пов'язані з кризами чи зміною державної влади.

У сучасних умовах (2022-2025 рр.) Україна застосовує переважно методи рефінансування, реструктуризації (консолідації та відстрочення виплат), що відображено у рішеннях про тимчасове відтермінування виплат за єврооблігаціями. Уряд України також працює над підвищенням кредитного рейтингу держави та розвитком внутрішнього ринку облігацій внутрішньої державної позики, що відповідає стратегічним завданням, визначеним у Стратегії управління державним боргом на 2024-2026 роки (постанова КМУ від 25.12.2023 № 1416).

Таким чином, методи управління державним боргом не є універсальними для всіх країн і залежать від фінансового стану держави, структури її боргу та політико-економічних умов. Для України їхнє застосування сьогодні визначається необхідністю поєднувати поточне фінансування бюджету в умовах війни із забезпеченням середньострокової боргової стійкості.

Висновки до теми 8

Публічний кредит є важливим елементом фінансової системи України, що виконує як фіскальну, так і макроекономічну роль. Він дає змогу державі та органам місцевого самоврядування залучати додаткові ресурси для покриття бюджетного дефіциту, фінансування соціальних і інфраструктурних проєктів, а також підтримки макроекономічної стабільності. Його правова природа визначається нормами фінансового, бюджетного, банківського, а також міжнародного права, що забезпечує комплексне регулювання та багаторівневу взаємодію учасників кредитних відносин.

Державні та місцеві запозичення є основним інструментом реалізації публічного кредиту. Їхня ефективність залежить від прозорості

процедур, збалансованості боргової політики та здатності держави підтримувати довіру інвесторів. Особливого значення запозичення набувають у кризові періоди, коли вони стають ключовим джерелом фінансування оборонних потреб та відбудови економіки. Правильне використання запозичених ресурсів дозволяє перетворити борг на інструмент розвитку, тоді як неефективне управління може спричинити фінансову нестабільність.

Державні та місцеві гарантії виконують функцію фінансового «страхування», створюючи умови для залучення кредитних ресурсів підприємствами та інвесторами у стратегічно важливих сферах. Вони зменшують ризики кредиторів і стимулюють реалізацію інвестиційних проєктів, однак водночас формують умовні зобов'язання держави, які потребують прозорого обліку й контролю. У післявоєнний період державні гарантії здатні стати одним із найважливіших інструментів відновлення економіки та модернізації інфраструктури.

Бюджетне кредитування, на відміну від запозичень, реалізує функцію держави як кредитора. Воно спрямовується на розвиток пріоритетних галузей та соціально значущих сфер (освіта, житло, сільське господарство), що підкреслює його цільову та соціально орієнтовану природу. Такий механізм дозволяє мобілізувати кошти бюджету не для прямого споживання, а для стимулювання економічної активності та створення довгострокових умов зростання.

Державний та місцевий борг як результат кредитних операцій держави є невід'ємним атрибутом сучасних публічних фінансів. Він має подвійний характер: з одного боку, є обтяженням для бюджету та майбутніх поколінь, а з іншого – є фінансовим інструментом розвитку. Ефективність боргової політики залежить від поєднання внутрішніх і зовнішніх запозичень, їх оптимальної структури, прозорості та своєчасного обслуговування.

Методи управління державним боргом – рефінансування, консолідація, уніфікація, відстрочення чи навіть анулювання – застосовуються залежно від економічних умов і стратегічних пріоритетів держави. Для України, яка перебуває в умовах воєнних викликів, управління боргом стає одним із ключових напрямів фінансової політики, що визначає не лише здатність виконувати поточні зобов'язання, але й перспективи економічного розвитку та інтеграції у світові фінансові ринки.

Отже, публічний кредит у його різних формах (запозичення, кредитування, гарантії) та пов'язаний із ним державний борг становлять складну систему фінансово-правових інструментів, яка забезпечує

збалансованість бюджету, реалізацію державних функцій і соціально-економічний розвиток. Їхнє належне правове регулювання, прозорість та відповідальне управління є необхідними умовами фінансової безпеки України, її стійкості та подальшої відбудови.

Контрольні за питання до теми 8

1. У чому полягає правова природа публічного кредиту та які його основні елементи?
2. Які функції виконує публічний кредит у системі державних фінансів?
3. Чим державні та місцеві запозичення відрізняються від приватних форм кредитування?
4. Які законодавчі акти України регулюють здійснення державних та місцевих запозичень?
5. Які основні види державних і місцевих запозичень застосовуються в Україні?
6. У чому сутність державних і місцевих гарантій та яка їхня роль у публічному кредиті?
7. Які правові наслідки надання державних та місцевих гарантій?
8. Якими є основні особливості бюджетного кредитування як форми реалізації публічного кредиту?
9. Чим бюджетне кредитування відрізняється від державних та місцевих запозичень?
10. Хто є суб'єктами управління державним та місцевим боргом?
11. Які принципи покладені в основу управління борговими зобов'язаннями держави та органів місцевого самоврядування?
12. Які методи управління державним боргом застосовуються у фінансово-правовій практиці України?
13. Які індикатори боргової безпеки використовуються Міністерством фінансів України?
14. Яке значення має ефективне управління державним та місцевим боргом для забезпечення фінансової стабільності держави?

Тестові завдання до теми 8

1. *Основною формою публічного кредиту є:*

а) податки;
б) державні та місцеві запозичення;
в) приватні інвестиції;
г) добровільні пожертви.

2. *Державні запозичення – це:*

а) отримання державою фінансових ресурсів шляхом випуску боргових зобов'язань;
б) кредити, які надають банки юридичним особам;
в) лише зовнішні інвестиції;
г) надання гарантій державою приватним компаніям.

3. *Місцеві запозичення здійснюються:*

а) лише центральними органами влади;
б) органами місцевого самоврядування в межах законодавчих обмежень;
в) комерційними банками;
г) виключно міжнародними організаціями.

4. *До основних інструментів державних запозичень належать:*

а) податки та збори;
б) облігації внутрішньої та зовнішньої державної позики;
в) банківські депозити;
г) валютні резерви.

5. *Державне гарантування – це:*

а) надання державою гарантій щодо виконання боргових зобов'язань позичальника;
б) забезпечення банківських депозитів;
в) заборона на нові позики;
г) лише страхування вкладів населення.

6. *Основною метою державного гарантування є:*

а) залучення інвестицій у приватний сектор;
б) стимулювання банківського кредитування;
в) підвищення довіри кредиторів до позичальників;
г) виключно фінансування оборонної сфери.

7. *Державне кредитування передбачає:*
а) надання кредитів державою юридичним і фізичним особам;
б) виключно банківське кредитування;
в) лише зовнішні позики;
г) випуск акцій підприємствами.

8. *Державний борг – це:*
а) загальна сума фінансових зобов'язань держави перед кредиторами;
б) всі податкові надходження держави;
в) залишки коштів державного бюджету;
г) державні резерви.

9. *До складу державного боргу входять:*
а) лише внутрішні позики;
б) внутрішні та зовнішні зобов'язання держави;
в) тільки міжнародні кредити;
г) лише державні гарантії.

10. *Внутрішній державний борг формується за рахунок:*
а) запозичень на внутрішньому ринку;
б) запозичень у міжнародних організацій;
в) прямих іноземних інвестицій;
г) грошової емісії.

11. *Зовнішній державний борг – це:*
а) зобов'язання держави перед іноземними кредиторами;
б) кредити комерційних банків усередині країни;
в) державні податкові надходження;
г) видатки державного бюджету.

12. *Основними механізмами управління державним боргом є:*
а) реструктуризація, рефінансування, погашення боргу;
б) лише накопичення податкових надходжень;
в) винятково залучення нових інвестицій;
г) лише валютна інтервенція.

13. *Реструктуризація державного боргу передбачає:*
а) зміну умов погашення боргових зобов'язань;
б) ліквідацію боргу без зобов'язань;
в) повне скасування боргу;
г) вилучення активів підприємств.

14. *Рефінансування державного боргу означає:*
а) залучення нових позик для погашення старих;
б) повне списання боргів;
в) збільшення податкових надходжень;
г) продаж державного майна.

15. *Який орган в Україні здійснює управління державним боргом:*
а) Верховна Рада України;
б) Міністерство фінансів України;
в) Конституційний Суд України;
г) Національна академія наук?

16. *Основна відмінність державних і місцевих запозичень полягає у:*
а) розмірі процентних ставок;
б) суб'єкті, що здійснює запозичення;
в) формі облігацій;
г) способі сплати податків.

17. *Яка головна причина виникнення державного боргу:*
а) недостатність бюджетних доходів для покриття видатків;
б) надмірні валютні резерви;
в) високий рівень народжуваності;
г) зменшення кількості державних службовців?

18. *Яке з наведених тверджень є правильним щодо обслуговування державного боргу:*
а) це виплата лише основної суми боргу;
б) це виплата відсотків та погашення основної суми боргу;
в) це видача нових запозичень;
г) це зменшення податків?

19. *Конверсія державного боргу означає:*
а) заміна старих боргових зобов'язань новими з іншими умовами;
б) списання державного боргу;
в) виключно зміна кредитора;
г) вилучення бюджетних коштів.

20. *Який метод управління боргом передбачає зміну процентної ставки:*
а) рефінансування;
б) конверсія;
в) консолідація;
г) уніфікація?

Розділ 9
БЮДЖЕТНИЙ КОНТРОЛЬ

9.1. Поняття, мета та принципи бюджетного контролю

Фінансовий аспект діяльності держави завжди відіграє фундаментальну роль у правових та економічних процесах будь-якої країни, включно з нашою. Державний і місцеві бюджети є ключовими елементами фінансової системи, тому питання, пов'язані з їх плануванням, затвердженням, ухваленням і виконанням, перебувають у центрі уваги як органів державної влади та місцевого самоврядування, так і громадськості та уповноважених суб'єктів, відповідальних за контроль бюджетного процесу.

Бюджетний контроль варто визначити як невід'ємну складову управлінської функції держави, яка сприяє дотриманню фінансової дисципліни, забезпечує ефективне та своєчасне наповнення державних і місцевих бюджетів. У цьому контексті надзвичайно важливо мати сформовану теоретичну базу з питань бюджетного контролю, а також проводити детальний аналіз і розробку основних правових понять, що формують основу регулювання відносин у сфері бюджетного контролю.

Деякі дослідники розглядають бюджетний контроль за виконанням бюджету як обов'язковий етап бюджетного процесу.

У контексті положень частини 2 статті 19 Бюджетного кодексу України наголошується, що контроль за дотриманням норм бюджетного законодавства, аудит та оцінка ефективності керування бюджетними ресурсами мають здійснюватися на всіх стадіях бюджетного процесу відповідно до чинного законодавства.

Аналізуючи взаємозв'язок стадій бюджетного процесу із функціями управління, необхідно враховувати, що етап складання Бюджетної декларації та проєкту бюджету концептуально співвідносяться з управлінськими функціями планування та прогнозування. Ці стадії представляють різні підходи до організації бюджетного менеджменту: процесний, що фокусується на структурних етапах, і функціональний, орієнтований на цільове забезпечення. Функція контролю над бюджетом реалізується протягом усього бюджетного циклу. Також функція регулювання охоплює всі стадії бюджетного процесу, а не обмежується

лише етапом виконання бюджету.

Контроль у системі управління розглядається як одна з її ключових функцій. Бюджет виступає об'єктом управління, тоді як суб'єкти, які здійснюють управління бюджетом, є учасниками бюджетного процесу.

Контроль з боку представницьких органів влади наділяє їх такими правами:

– отримання від виконавчих органів влади, місцевих державних адміністрацій та виконавчих комітетів відповідних місцевих рад необхідних матеріалів для супроводу під час затвердження бюджету;

– доступ до оперативної інформації про виконання відповідних бюджетів, яку надають фінансові органи держави;

– затвердження звіту щодо виконання конкретного бюджету;

– формування власних контролюючих структур, таких як Рахункова палата, створена Верховною Радою України. Згідно з Бюджетним кодексом України, Верховна Рада України в статті 109 визначила, що контроль за дотриманням норм бюджетного законодавства здійснюється на всіх етапах роботи з бюджетом, а саме: під час розгляду та затвердження Бюджетної декларації, розробки й ухвалення бюджету, його виконання, ведення обліку, а також під час складання, розгляду та затвердження звіту про виконання відповідного бюджету.

Згідно зі статтею 109 Бюджетного кодексу України Верховна Рада України виконує контроль за дотриманням бюджетного законодавства у таких аспектах:

– аналіз та розгляд Бюджетної декларації.

– розгляд проєкту та ухвалення закону про Державний бюджет України.

– внесення змін до закону про Державний бюджет України.

– виконання закону про Державний бюджет України, зокрема через заслуховування звітів щодо виконання бюджету.

– розгляд річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України.

– контроль за використанням кредитів та позик, залучених державою від іноземних країн, фінансових установ і міжнародних організацій. У процесі реалізації контрольних функцій Верховної Ради важливе значення мають спеціально створені контрольні органи, серед яких основну роль відіграє Рахункова палата.

Відповідно до статті 110 Бюджетного кодексу України, Рахункова палата здійснює контроль за надходженням і використанням коштів Державного бюджету, включаючи управління державним боргом та

його обслуговування, ефективність управління бюджетними ресурсами, а також використання коштів місцевих бюджетів у частині трансфертів з державного бюджету.

Лімська декларація керівних принципів контролю, ухвалена IX конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів у 1977 р., наголошує, що управління державними фінансами, навіть у випадках, коли вони не відображені у загальному національному бюджеті, має перебувати під контролем вищого контрольного органу.

Основною функцією таких органів є державний фінансовий контроль, який отримав назву зовнішнього фінансового контролю. Завдяки цьому контролю забезпечується можливість:

1. Оцінити об'єктивність інформації, представленої виконавчими органами влади щодо виконання бюджету, достовірність макроекономічних прогнозів соціально-економічного розвитку та реалістичність бюджетних показників на наступний фінансовий рік, а також стан реалізації державних програм і проєктів.

2. Гарантувати якість отриманої інформації, що безпосередньо впливає на результати ухвалення рішень законодавчою владою у формі законодавчих і нормативно-правових актів.

Сьогодні дедалі більше набирає актуальності концепція виокремлення державного аудиту як специфічного напрямку державного контролю, який відрізняється від традиційного фінансового аудиту, що виконується Рахунковою палатою.

Державний аудит можна визначити як комплексну систему зовнішнього незалежного публічного аналізу діяльності органів влади щодо ефективності управління бюджетними коштами. Однак наявна модель державного аудиту має певні недоліки.

Зокрема, Рахункова палата позбавлена повноважень щодо застосування механізмів державного примусу у випадку виявлення порушень бюджетної дисципліни за результатами аудиторських перевірок. Це суттєво впливає на загальну ефективність чинної системи державного аудиту. Державний фінансовий контроль, розглядаючи його як частину процесу управління фінансовими потоками, є невід'ємною функцією кожного органу влади та управління, незалежно від основного напряму їхньої діяльності. Такий контроль виступає як об'єктивна потреба економічного розвитку, продиктована природою фінансів і необхідністю забезпечення стабільності відтворювального процесу.

Кількість заходів контролю, їх форми та методи, як і сфери, які вони охоплюють, залежать від масштабу сфери управління та статусу органу влади, який реалізує контрольні функції в межах державного

фінансового контролю. Таким чином, задача полягає у формуванні ефективної моделі цього процесу, яка враховуватиме зазначені аспекти й забезпечуватиме належний рівень прозорості та відповідальності використання бюджетних ресурсів.

Бюджетний контроль в Україні здійснюється як виконавчими органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування. Відповідно до статті 111 Бюджетного кодексу, Міністерство фінансів України відповідає за контроль дотримання бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу як у державному, так і в місцевих бюджетах, якщо інше не встановлено законодавством.

У межах своїх повноважень Міністерство фінансів забезпечує реалізацію єдиної державної політики у сфері бюджетного контролю, координуючи діяльність органів виконавчої влади, які уповноважені здійснювати контроль за дотриманням відповідних норм. Органи місцевого самоврядування також виконують функцію контролю за дотриманням бюджетного законодавства в процесі управління місцевими бюджетами.

Стаття 112 Бюджетного кодексу визначає повноваження Казначейства України у сфері контролю. Зокрема, Казначейство здійснює контроль за веденням бухгалтерського обліку доходів і витрат державного та місцевих бюджетів (за винятком окремих випадків, передбачених статтею 78 цього кодексу), складанням і поданням фінансової звітності, коректним виконанням бюджетних повноважень, відповідністю кошторисів та зобов’язань розпорядників бюджету до затверджених розписів і асигнувань, а також за виконанням платежів згідно з взятими бюджетними зобов’язаннями.

Сучасні фінансово-контрольні системи у світі зазнають істотних змін під впливом глобальних факторів. Серед них виділяються глобалізація, яка диктує необхідність гармонізації національних стандартів бухгалтерського обліку, звітності, аудиту та контролінгу з міжнародними вимогами. Взаємозалежність економік різних країн призводить до зростання масштабів транснаціональних операцій і підвищення їх різноманітності. Крім того, значно посилився вплив громадянського суспільства, яке дедалі активніше бере участь у контролі за діяльністю урядових інституцій. Це пов’язано з концепцією, що розглядає уряд як колективного менеджера суспільства, відповідального за забезпечення належних умов життя населення та підзвітного громадянам.

Чинне законодавство України наразі не надає визначення терміна «бюджетний контроль». У статті 26 Бюджетного кодексу України

(далі – БКУ) використовується термін «контроль за дотриманням бюджетного законодавства», який спрямований на забезпечення ефективного та результативного управління бюджетними ресурсами. Такий контроль здійснюється на всіх етапах бюджетного процесу відповідно до положень БКУ та інших нормативних актів чинного законодавства. У визначенні контролю можна окреслити такі характерні риси:

– по-перше, його реалізація належить до компетенції спеціальних суб'єктів – учасників бюджетного процесу;

– по-друге, цей контроль здійснюється в межах правових відносин, що виникають на кожному етапі бюджетного процесу;

– по-третє, контроль має на меті забезпечення ефективного використання бюджетних ресурсів;

– по-четверте, його регулювання детально прописане у нормах БКУ та інших нормативних актах. Проте залишається відкритим питання, наскільки це визначення відображає сутність поняття «бюджетний контроль» і чи можна вважати його всеосяжним для охоплення ключових характеристик цього правового явища. Достатнє розуміння сутності та специфіки бюджетного контролю можливе лише за умови аналізу його специфічних рис як категорії, яка знаходить ширше застосування у правничій теорії. Бюджетний контроль спирається на загальне поняття «контроль», що є предметом дослідження спеціалістів у галузі права в контексті різноманітних суспільних відносин.

Основна мета бюджетного контролю полягає в забезпеченні законності у сфері бюджетної діяльності, що передбачає контроль за дотриманням положень бюджетного законодавства всіма учасниками бюджетних відносин. Об'єктом бюджетного контролю є діючі бюджети (державний і місцеві) та бюджетна діяльність суб'єктів бюджетних правовідносин. Сюди також входять такі суб'єкти бюджетного контролю, як органи державної влади, місцевого самоврядування, підприємства, установи й організації з державною чи комунальною формою власності, а також посадові особи цих структур. У науковій літературі існують різноманітні підходи до визначення поняття бюджетного контролю. Згідно з І. Бабіним, бюджетний контроль як форма державного фінансового контролю здійснюється у процесі управління бюджетом.

Його основною метою є забезпечення законності, достовірності даних та економічної ефективності діяльності суб'єктів бюджетного регулювання та учасників бюджетного процесу. У цьому підході бюджетний контроль розглядається як система заходів, які виконуються органами державної влади та місцевого самоврядування і спрямовуються

на забезпечення дотримання законодавчих норм у діяльності всіх учасників бюджетного процесу. Ця система охоплює всі стадії – від складання, розгляду і затвердження бюджету до внесення змін, виконання й підготовки звітності про його реалізацію, із застосуванням специфічних форм і методів організації. Л. Воронова у своєму навчальному посібнику «Фінансове право України» наводить подвійний підхід до тлумачення бюджетного контролю. Перший аспект бачить його як нормативно регламентовану діяльність державних, муніципальних та інших публічних органів, спрямовану на перевірку своєчасності й точності планування, обґрунтованості, повноти надходжень коштів до відповідних фондів, а також правильності та ефективності їх витрачання. Другий аспект трактує бюджетний контроль як окрему сферу державного контролю, яка акцентується на діяльності фінансових органів і ставить за мету виявлення порушень законності, фінансової дисципліни та доцільності під час формування, розподілу і використання державних та муніципальних коштів.

Загальний аналіз свідчить, що підходи до тлумачення поняття бюджетного контролю є взаємодоповнюючими, оскільки кожен дослідник зосереджує увагу на таких його аспектах, які найбільш повно розкривають сутність цього явища. У цьому контексті бюджетний контроль можна визначити як правову форму імперативної діяльності державних органів, що здійснюється на постійній основі із застосуванням специфічних механізмів. Вона передбачає можливість оперативного втручання уповноважених публічних інституцій у процеси, які реалізують підконтрольні суб’єкти, а за потреби – вживання заходів для запобігання чи усунення порушень у сфері бюджетного законодавства. Крім того, бюджетний контроль включає виявлення причин та умов, які зумовлюють порушення бюджетних норм, а також реалізацію заходів, спрямованих на забезпечення юридичної відповідальності. У процесі аналізу поняття бюджетного контролю важливо виокремити його структурні складові. Основна мета такого контролю полягає у забезпеченні дотримання бюджетного законодавства шляхом гарантування ефективності, раціональності та доцільності використання фінансових ресурсів.

Законність на всіх етапах бюджетного процесу є основною умовою для ефективного виконання функцій і завдань держави та місцевих органів влади. Цілі контролю можна поділити на стратегічні й тактичні. Стратегічна мета полягає в забезпеченні законності й порядку в суспільстві загалом та у сфері державного управління зокрема. Тактична мета спрямована на аналіз відповідності діяльності суб’єктів суспільних відносин встановленим державою критеріям, а також

передбачає виправлення можливих відхилень від цих параметрів. Для досягнення зазначених цілей пропонується виконання кількох ключових завдань: організація складання, розгляду та затвердження бюджетного законодавства і рішень щодо місцевих бюджетів із врахуванням достовірності, доцільності та раціональності у формуванні, розподілі й використанні коштів; контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожному етапі процесу та для всіх рівнів бюджетів; оцінка ефективності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування через аналіз виконання ними своїх повноважень, ухвалення необхідних рішень і впровадження превентивних заходів для забезпечення законності й запобігання порушенням; можливість оперативного коригування бюджетних рішень як органами фінансового контролю, так і громадськістю; виявлення та усунення порушень у бюджетній сфері, притягнення винних до відповідальності та стягнення збитків, які завдано державі.

Бюджетний контроль являє собою багатогранне та комплексне явище, яке відображає одну з ключових функцій державного регулювання економіки. Він виступає механізмом забезпечення законності та підтримки правопорядку в сфері бюджетних фінансів, сприяє упорядкованому руху грошових ресурсів у межах бюджетної системи, а також функціонує як суттєвий елемент інституту бюджетного права. Відповідно до положень Бюджетного кодексу України (далі – БКУ), держава зобов'язана активізувати діяльність органів законодавчої та виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, місцевого самоврядування, а також фінансових контролюючих інституцій для забезпечення належного державного контролю за виконанням вимог бюджетного законодавства, що охоплює всі аспекти бюджетного контролю.

У сучасних умовах розвитку суспільних та фінансових відносин спостерігається постійна еволюція бюджетно-правових механізмів, важливою складовою яких є контрольні відносини.

Бюджетний контроль як окремий вид фінансового контролю набуває усе більшої значущості, що обумовлено низкою чинників:

– постійним зростанням значення бюджетної системи як інструмента формування, розподілу та споживання суспільного багатства у фінансовій системі держави;

– ухваленням в Україні Бюджетного кодексу, яке стало поштовхом для актуалізації правового регулювання бюджетної діяльності та сприяло підготовці нових законів у сфері фінансового контролю і моніторингу дотримання бюджетного законодавства;

– переосмисленням поняття «бюджет» відповідно до сучасних

викликів державної діяльності, що відображає його багатогранність і багатофункціональність;

– реформуванням бюджетної системи України, спричиненим імплементацією нового бюджетного законодавства;

– розширенням повноважень учасників бюджетних правовідносин, а також збільшенням їхньої самостійності у процесах складання, ухвалення та виконання місцевих бюджетів, підготовки звітності, здійснення контролю й усунення порушень бюджетного законодавства;

– введенням до правового поля нових понять, зокрема «порушення бюджетного законодавства», та детальним урегулюванням питань, що стосуються притягнення до цивільної, дисциплінарної, адміністративної, кримінальної чи фінансової відповідальності за такі порушення.

Отже, бюджетний контроль є необхідним компонентом удосконалення фінансової системи держави, що адаптується до нових умов соціально-економічного розвитку.

Ці чинники впливають на розширення правових відносин у сфері бюджетної діяльності, визначаючи рамки формування структурних бюджетних категорій, однією з яких є бюджетний контроль.

Під час аналізу сутності бюджетного контролю важливо враховувати різні підходи до розуміння концепції контролю: з одного боку, це спеціалізована діяльність чітко визначених контролюючих суб'єктів, а з іншого – управлінський елемент з боку держави та інших уповноважених учасників бюджетного процесу, тобто невід'ємна частина бюджетної діяльності. Бюджетний контроль є самостійним видом фінансового контролю, який здійснюється у суворій відповідності до правових норм, що регулюють бюджетну сферу.

Його головна мета – забезпечення достовірності, раціональності та законності фінансової діяльності учасників бюджетного процесу на всіх етапах: від складання і розгляду бюджету до його затвердження, внесення змін, виконання та звітування про реалізацію. Сучасне бюджетне законодавство визначає завданням бюджетного контролю забезпечення дотримання законодавства на кожному етапі бюджетного циклу та недопущення або усунення бюджетних правопорушень. Це визначає об'єкт і предмет контролю, суб'єктів, їхні повноваження, а також чіткі цілі в межах виконання бюджетних функцій. Завдання бюджетного контролю варіюються залежно від стадій бюджетного процесу, рівнів бюджетної системи та ролей кожного з учасників. Його зміст безпосередньо залежить від застосовуваних методів роботи, тобто способів організації і реалізації контролю. Усі ці елементи формують

комплексний механізм, що дозволяє ефективно координувати діяльність визначених суб'єктів у специфічній сфері фінансових відносин – бюджетній. Ключовою метою бюджетного контролю є забезпечення виконання положень бюджетного закону та рішень щодо місцевих бюджетів через використання відповідних заходів, таких як аудити, перевірки, оцінка фінансової ефективності, аналіз та звітність.

Об'єкти бюджетного контролю охоплюють державні й місцеві бюджети, а також діяльність учасників бюджетних відносин. Суб'єктами контролю виступають органи державної влади, місцевого самоврядування, установи, організації, підприємства державної чи комунальної форми власності та посадові особи. Контроль представницьких органів влади включає їхнє право на отримання потрібної інформації від виконавчих органів влади під час затвердження бюджету; доступ до оперативних даних про виконання бюджетів; затвердження звітів про виконання бюджету; створення власних контрольних структур, наприклад Рахункової палати України. Державний контроль є важливою умовою для забезпечення ефективного функціонування будь-якої держави. З погляду соціального управління, публічний контроль можна вважати процесом перевірки і моніторингу виконання нормативних актів і рішень. Його функція полягає у забезпеченні точності звітів та виявленні недоліків у процесах управління. Державний фінансовий контроль відіграє роль інструмента управління фінансовими потоками й реалізується всіма органами влади незалежно від їх основної діяльності.

Його обсяг, форми й методи залежать від масштабу управлінських завдань та статусу контрольного органу. Бюджетний контроль відіграє центральну роль у регулюванні бюджетних правовідносин і сприяє досягненню головних цілей бюджетної політики. Його значення важливе як для розвитку юридичної науки, так і для практичного застосування права. Основне призначення бюджетного контролю полягає у забезпеченні ефективної реалізації державної фінансової політики через дотримання законності при наповненні бюджетних фондів, справедливому розподілі ресурсів із урахуванням соціальних потреб, раціональному використанні бюджету, а також виявленні й ліквідації помилок у фінансовій сфері.

Об'єктом бюджетного контролю виступає вся діяльність або бездіяльність учасників бюджетного процесу щодо організації, підготовки, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання та звітування про виконання бюджетів, які формують фундамент бюджетної системи

України. Це також стосується аналізу дотримання інших нормативних та розпорядчих актів, що регулюють бюджетний процес і є невід'ємною частиною бюджетного законодавства. Така діяльність охоплює всі етапи бюджетного процесу – від початкового планування до завершального етапу звітності. Щодо предмету бюджетного контролю, то він зосереджений навколо бюджетних ресурсів, які чітко визначені положеннями бюджетного законодавства. До таких ресурсів належать кошти, передбачені законом «Про Державний бюджет України», рішеннями про місцеві бюджети, а також іншими правовими документами, які встановлюють правила і порядок використання бюджетних фінансів. Саме ці ресурси є центральним об'єктом для моніторингу і перевірки у межах бюджетного контролю.

Суб'єктами бюджетного контролю виступають усі учасники бюджетного процесу, на яких покладається обов'язок забезпечення контролю та дотримання норм бюджетного законодавства. У цій категорії виділяються як контролюючі суб'єкти – органи або установи, уповноважені здійснювати перевірку та нагляд, так і підконтрольні суб'єкти – учасники процесу, діяльність яких підлягає оцінці й регулюванню.

У першій групі знаходяться органи державної влади та їх структурні підрозділи, а в другій – установи або посадові особи, які виконують функції з управління бюджетними коштами. Якщо учасники бюджетного процесу нехтують своїми обов'язками або порушують норми чинного бюджетного законодавства, органи, що відповідають за здійснення контролю, мають право застосовувати відповідні заходи примусу.

Примус у межах бюджетного процесу являє собою систему правових дій і механізмів впливу, що використовуються до тих учасників, які не дотримуються законодавчих вимог або неефективно виконують покладені на них обов'язки. Ці заходи включають адміністративну, фінансову або іншу відповідальність, що спрямована на відновлення належного порядку в управлінні бюджетними ресурсами та запобігання повторним порушенням. Таким чином, система бюджетного контролю є складним багаторівневим механізмом, основна мета якого полягає у забезпеченні раціонального використання бюджетних коштів відповідно до норм закону та принципів прозорості й підзвітності всіх учасників процесу.

9.2. Види, форми та методи здійснення бюджетного контролю

У сучасній юридичній науці прийнято розподіляти контрольну діяльність залежно від її видів. Такий підхід дає змогу краще зрозуміти характерні особливості різних форм контролю, провести їх порівняння та чітко окреслити межі кожного з видів.

Це допомагає уникати дублювання у сферах впливу, а також запобігає контролю одних і тих самих об'єктів з боку однакових форм контролю. Поділ на види контролю базується на процесі класифікації. В основі будь-якої класифікації лежить визначення ознаки, підстави або їхньої сукупності, які є своєрідним критерієм.

Сама класифікація (від латинського classis – розряд, і facere – поділ) є специфічним способом застосування логічної операції поділу змісту понять, що в результаті формує систему розподілу, тобто розбиття певного класу на окремі групи чи види. Виділення критеріїв для класифікації контролю дозволяє створити гнучкий і систематизований підхід до аналізу його видів.

Найпоширенішими є такі класифікації фінансового та бюджетного контролю:

1) залежно від суб'єкта, що здійснює контроль у системі державного управління, виділяють:

– парламентський контроль;
– президентський контроль;
– урядовий контроль;
– контроль органів виконавчої влади на державному рівні;
– контроль місцевих виконавчих органів;
– судовий контроль;
– контроль органів місцевого самоврядування, – громадський контроль;

2) залежно від належності суб'єкта до державних чи громадських структур виділяють:

– державний контроль;
– громадський контроль;

3) залежно від адміністративно-правової компетенції суб'єкта виділяють:

– загальний контроль;
– відомчий контроль;
– надвідомчий контроль.

4) залежно від стадії управлінського циклу:
– попередній контроль;
– поточний (або оперативний) контроль;
– наступний (або підсумковий) контроль;
5) залежно від спрямованості контролю:
– зовнішній контроль;
– внутрішній контроль;
6) залежно від призначення:
– загальний контроль, що охоплює всі напрями діяльності об'єкта контролю;
– цільовий контроль, що стосується конкретного напряму діяльності.

У фінансовому та бюджетному праві погоджено класифікацію контролю за часом його здійснення на:
– попередній,
– поточний,
– наступний контроль.

Щодо суб'єктів здійснення бюджетного контролю наявні такі варіанти:
– державний;
– недержавний або незалежний:
а) загальнодержавний;
б) відомчий;
в) аудит;
г) парламентський;
д) відомчий (адміністративний);
е) суспільний;
ж) незалежний (аудиторський);
з) внутрішньогосподарчий.

Усі ці класифікації демонструють різні підходи до поділу видів контролю та їх специфічних сфер дії. Крім того, бюджетний контроль може класифікуватися за стадіями бюджетного процесу та іншими критеріями. Щоб конкретніше окреслити види державного бюджетного контролю, варто врахувати положення бюджетного законодавства України.

У цьому законодавстві перелічуються суб'єкти держави, які виконують функції контролю на кожній стадії бюджетного процесу; визначаються об'єкти та предмети контролю; а також зазначено про базування цієї діяльності на засадничих принципах контролю (глава 17 Бюджетного кодексу України).

Відповідно до критеріїв класифікації фінансового контролю бюджетний контроль за суб'єктами контролю поділяється на:

– державний;
– недержавний (або незалежний).

Державний бюджетний контроль, залежно від статусу та функцій суб'єктів у системі державної влади, поділяється на:

1) загальний бюджетний контроль – здійснюється суб'єктами із загальною компетенцією (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, органи місцевого самоврядування, місцеві ради і держадміністрації тощо);

2) спеціалізований бюджетний контроль – проводиться суб'єктами спеціальної компетенції (Рахункова палата України, Державна фінансова інспекція України, Державна казначейська служба України, контрольно-ревізійні підрозділи міністерств і центральних органів виконавчої влади, розпорядники бюджетних коштів тощо). Завдання цих органів – забезпечення стабільності та погодженості бюджетної системи як основи життєздатності країни. Недержавний або незалежний контроль також має кілька підвидів.

Зміст і завдання бюджетного контролю визначаються часом проведення контрольних заходів, зокрема їхньою наближеністю або віддаленістю від моменту здійснення фінансових операцій. За цим параметром контроль поділяється на попередній, поточний і наступний. Попередній бюджетний контроль реалізується на етапах розробки та обговорення проєкту бюджету і кошторисів бюджетних установ. Під час ухвалення управлінських рішень щодо бюджету важливо спиратися на детальний аналіз і прогнози макроекономічних показників та фінансових результатів діяльності господарюючих суб'єктів. Експертне оцінювання фінансової ефективності управлінських рішень дозволяє обирати оптимальні шляхи використання державних фінансових ресурсів, знаходити резерви для їх збільшення, запобігати надмірним витратам і зловживанням бюджетними коштами. Попередній контроль займає ключову роль у системі бюджетного менеджменту, оскільки якість виконання бюджету значною мірою залежить від якості його затвердження на початковій стадії.

Поточний бюджетний контроль здійснюється безпосередньо під час виконання бюджету і охоплює перевірку відповідності між надходженнями доходів та фінансуванням видатків відповідно до затвердженого бюджетного розпису.

Основна його мета – забезпечення реалізації затвердженого бюджету зі збереженням його ефективності, обґрунтованості та раціональної витрати коштів.

Наступний (ретроспективний) бюджетний контроль проводиться

після завершення фінансових операцій. У межах цього етапу здійснюється аналіз виконання бюджету, перевірка фактичного використання бюджетних асигнувань, а також оцінювання ефективності та результативності функціонування бюджетних програм. Його основна мета – виявлення проблем і чинників, що негативно впливають на формування та застосування бюджетних коштів, а також розробка пропозицій для вдосконалення управлінських рішень з метою підвищення ефективності їхнього використання. Форми бюджетного контролю класифікуються за способами їх реалізації. Вони є конкретними методами організації і проведення контрольних дій на різних етапах бюджетного процесу, спрямованими на виконання загальних функцій контролю під час формування, розподілу та використання коштів державного бюджету.

Важливим аспектом є визначення методів бюджетного контролю, серед яких можна зазначити такі основні: перевірка, ревізія, оцінка, розслідування, вивчення, аналіз і звітність. Результати проведення перевірок і ревізій мають ключове значення для впровадження заходів щодо осіб, які допустили порушення бюджетного законодавства. На основі акту ревізії, який фіксує виявлені порушення, органи фінансового контролю отримують право застосовувати фінансові санкції, а також передавати відповідні матеріали до правоохоронних органів для вирішення питання про інші види юридичної відповідальності. Аналіз як метод бюджетного контролю слугує для визначення рівня виконання бюджету та бюджетних зобов’язань. Наприклад, це може бути аналіз бюджетної класифікації України за структурою доходів, а також різними організаційними, функціональними та економічними категоріями видатків, що забезпечує можливість порівняння бюджетних показників як на державному, так і на міжнародному рівнях. Оцінка відіграє роль інструменту підсумкового узагальнення даних, отриманих у процесі ревізії, перевірки та аналізу. Вона переважно має економічний і статистичний характер та знаходить своє вираження у показниках бюджетної діяльності на будь-якому етапі бюджетного процесу.

Метод бюджетного контролю можна визначити як загальнонауковий підхід до дослідження, який включає спеціальні методичні заходи та контрольні дії, установлені законом і спрямовані на реалізацію процесу контролю.

Ці методи використовуються для всебічного, взаємопов’язаного аналізу законності, достовірності, доцільності та ефективності господарських і фінансових операцій в рамках бюджетного процесу. Вони орієнтовані на виявлення порушень та злочинів у бюджетній сфері, а також на їхнє подальше усунення.

Законодавство України регулює повноваження різних суб'єктів загального бюджетного контролю: зокрема, це передбачає можливість проведення слухань, обговорень і розслідувань. Водночас спеціальні органи фінансового контролю отримують право здійснювати ревізії та перевірки в межах відповідних об'єктів і предметів бюджетного контролю. Наприклад, Верховна Рада України та Уряд здійснюють контроль, розглядаючи й обговорюючи проєкт Закону про Державний бюджет України, а також звіти щодо його виконання. Рахункова палата України відповідає за проведення фінансових перевірок і ревізій. Державна фінансова інспекція реалізує функції фінансового контролю через проведення державного фінансового аудиту та інспекційної діяльності.

Відповідно до положень статті 26 Бюджетного кодексу України, визначено ключові засоби фінансового контролю, які використовуються на всіх етапах бюджетного процесу. Ці засоби фактично формують основу методів бюджетного контролю, зокрема: перевірка, інспектування (ревізія), оцінка, розслідування та вивчення.

Окрім того, з огляду на функції контрольних суб'єктів, передбачених Бюджетним кодексом, до методів контролю належать також аналіз та підготовка звітів. Зазначені підходи можна вважати традиційними для здійснення бюджетного контролю. Однак досвід практичного застосування свідчить, що крім цих класичних методів, у процесі бюджетного контролю враховуються спеціальні методичні прийоми.

Специфіка цих прийомів залежить від компетенції конкретного контролюючого суб'єкта. Згідно з чинними нормативними актами, бюджетний контроль може здійснюватися за допомогою таких спеціалізованих заходів. У правовій літературі наголошується, що кожен орган фінансового контролю має право встановлювати власну термінологію та методику контролю, а також самостійно формулювати права і обов'язки у межах законодавчих повноважень.

Отже, спеціальні методичні прийоми, або контрольні заходи, застосовувані під час здійснення бюджетного контролю, можна трактувати як надані учасникам бюджетного процесу повноваження для забезпечення необхідного рівня контролю.

До основних методів бюджетного контролю належать перевірка, інспектування й аналіз, що забезпечують систематичний підхід до оцінки фінансової діяльності підконтрольних суб'єктів. Перевірка виступає як важливий інструмент бюджетного контролю, спрямований на детальне обстеження й аналіз окремих аспектів фінансової діяльності. Результати перевірки зазвичай фіксуються у довідці або

доповідній записці, що дозволяє систематизувати виявлену інформацію для подальшого використання. Інспектування включає як документальні, так і фактичні перевірки комплексного характеру або вибіркові дослідження окремих питань бюджетної діяльності. Цей метод реалізується через ревізію, яка націлена на виявлення порушень чинного законодавства, встановлення відповідальних осіб та аналіз їхніх дій.

Інспектування дає змогу забезпечити прозорість і підзвітність у сфері бюджетних операцій, окреслюючи зони ризику й недоліки в управлінні. Аналіз застосовується як системний метод вивчення пофакторної інформації на основі фінансових і річних звітів, що дозволяє оцінити рівень виконання бюджету, дотримання фінансових зобов'язань та збереження бюджетної дисципліни.

У процесі аудиту аналіз стає комплексним дослідженням фінансового стану суб'єкта господарювання та ефективності управління його активами. Основним завданням є оцінка результатів діяльності через застосування різноманітних інструментів фінансового аналізу на основі даних бухгалтерського обліку, фінансової, податкової та статистичної звітності. При цьому використовуються додаткові методики, такі як системний аналіз, функціонально-вартісний підхід, індексний метод та інші аналітичні прийоми, що сприяють підвищенню ефективності контролю. Ці методи разом утворюють комплексний механізм бюджетного контролю, забезпечуючи повну оцінку стану фінансів та управлінських процесів.

Відповідно до положень Бюджетного кодексу України, у процесі бюджетного контролю вирішуються такі ключові завдання:

– прогнозування економічного та соціального розвитку держави на основі аналізу сукупних показників зведеного бюджету (пункт 1 статті 6);

– дослідження бюджетної класифікації України з урахуванням доходів, а також організаційних, функціональних і економічних категорій видатків для забезпечення як національної, так і міжнародної порівнянності бюджетних даних (пункт 1 статті 8);

– здійснення головним розпорядником бюджетних коштів аналізу ефективності їхнього використання як розпорядниками, так і одержувачами коштів (пункт 4.6 статті 22).

До комплексу завдань також входять інші питання, передбачені пунктами 3 статті 32, 2 статті 35, статтею 36, підпунктом «в» пункту 1 статті 38, пунктом 1 статті 50, пунктом 1 статті 75, статтею 76 та пунктом 4 статті 78. Оцінку в межах бюджетного процесу можна характеризувати як аналітичну процедуру, що базується на порівнянні фінансових показників з іншими даними та встановленні їхньої

достовірності. Вона є одним із засобів отримання узагальнених результатів ревізій, перевірок та аналізів і має переважно економіко-статистичний характер. Оцінка знаходить своє відображення у показниках бюджетної діяльності на будь-якому етапі процесу.

Оцінка та аналіз виступають ключовими методами фінансового й бюджетного контролю, що впроваджуються як перевірочні прийоми для інспекцій, ревізій та проведення державного фінансового аудиту. У юридичній літературі зазначається, що розслідування розглядається як один із спеціальних методів фінансового контролю. У стандартах аудиту державних фінансів (пункт 3.5.3) розслідування класифікується як процедура збору доказів, спрямована на виявлення всіх фактів помилок і порушення законодавства. Цей підхід застосовується контрольно-ревізійними структурами міністерств і центральними органами виконавчої влади. Також пропонується використовувати альтернативну назву методу – службове розслідування. У цьому контексті його визначають як форму фінансового контролю, яка охоплює перевірку виконання працівниками підприємств і організацій своїх службових обов'язків, а також дотримання норм і вимог законодавства, що регулюють виробничі відносини. Таке розслідування проводиться спеціально створеними комісіями за рішенням керівника у разі виявлення недостач, крадіжок чи розтрат матеріальних цінностей.

У процесі розслідування бюджетних правопорушень і злочинів особливу ефективність демонструє застосування фінансових розслідувань. До їх завдань входить збір, систематизація, вивчення та аналіз фінансової чи іншої інформації, що стає дієвим інструментом у боротьбі зі злочинністю.

Ще одним важливим методом контролю за використанням бюджету виступає вивчення. У нормативно-правових актах цей захід часто поєднують із попередньою формою фінансового контролю. Зокрема, підготовче вивчення об'єктів і предметів перевірки здійснюється Рахунковою палатою. На етапі попереднього вивчення відповідні запити щодо збору інформації, пов'язаної з об'єктами перевірки, підписує член Рахункової палати, відповідальний за проведення контрольного заходу.

Звітність як інструмент фінансового контролю є невід'ємною частиною бюджетного процесу, охоплюючи всі його стадії, включаючи завершальний етап після закінчення бюджетного року. Згідно з пунктом 2 статті 113 Бюджетного кодексу України, Державна фінансова інспекція має щомісяця подавати узагальнені результати перевірок до Верховної Ради України та Міністерства фінансів. Водночас на підставі пункту 2 статті 112 цього ж Кодексу Казначейство забезпечує

впровадження єдиних правил бухгалтерського обліку та складання звітності щодо виконання бюджетів, кошторисів, а також розробки відповідних інструкцій, здійснюючи контроль за їх дотриманням. Звітність у рамках бюджетного процесу виконує важливу функцію, сприяючи прозорості, відкритості та інформуванню про бюджетну діяльність на кожному її етапі. Розпорядники бюджетних коштів, дотримуючись єдиної методики звітності, яку регламентує Міністерство фінансів України, складають звіти, що включають бухгалтерські баланси, інформацію про виконання кошторисів, результати діяльності та інші необхідні дані, визначені чинним законодавством України. Державний контроль бюджетної звітності визначено як окрему стадію бюджетного процесу. Водночас це жодним чином не знижує значущості звітності, яка залишається одним із ключових методів бюджетного контролю.

У контексті обстеження, інвентаризації, спостереження, експертизи, дослідження, моніторингу, нагляду, ліцензування, державної реєстрації та ідентифікації можна дійти висновку, базуючись на аналізі сутності цих заходів, представленому в юридичній літературі, що вони відіграють істотну допоміжну роль у реалізації бюджетного контролю. Методи, запропоновані відповідно до Бюджетного кодексу України, можна трактувати як додаткові спеціальні процедури в рамках здійснення бюджетного контролю. Це пояснюється тим, що їх проведення незалежно від інспектування, ревізій чи перевірок не супроводжується прямими юридичними наслідками.

Методи бюджетного контролю охоплюють експертизу, перевірку, ревізію та аудит. Ці інструменти призначені для оцінки законності, достовірності та ефективності використання бюджетних ресурсів на всіх етапах бюджетного циклу, від його підготовки й формування до виконання та подальшого звітування.

Основними методами бюджетного контролю є:

– *експертиза* – аналіз певного питання чи об’єкта, який потребує спеціалізованих знань для отримання об’єктивного висновку щодо його поточного стану і можливих перспектив;

– *перевірка* – оцінювання діяльності учасників бюджетного процесу на предмет відповідності встановленим правилам і нормам;

– *ревізія* – комплексне дослідження фінансово-господарської діяльності, що включає документальну та фактичну перевірку витрат, спрямованих на забезпечення законності та доцільності операцій;

– *ревізія місцевого бюджету* виступає як метод контролю за дотриманням функцій, пов’язаних із формуванням та реалізацією

місцевого бюджету; Вона охоплює комплекс перевірок, спрямованих на аналіз стану виконання вимог бюджетного законодавства; Під час ревізії оцінюється діяльність місцевих фінансових органів, органів Казначейства, а також учасників бюджетного процесу, які займаються управлінням коштами відповідного місцевого бюджету або комунального майна та/або їхнім використанням;

– *аудит* – аналіз фінансової звітності, її достовірності та повноти, а також ефективності використання ресурсів; як правило, виконується незалежними фахівцями;

– *контроль* застосовується на таких стадіях бюджетного процесу:

а) формування бюджету – перевірку забезпечують через дотримання принципів та вимог бюджетного регулювання;

б) розгляд і затвердження проєкту бюджету – аналіз попередньо підготовлених документів перед їх офіційним затвердженням; Реалізація бюджету – контроль надходження доходів і здійснення запланованих видатків відповідно до чинного фінансового плану;

в) фінансова звітність – оцінка повноти та точності даних звітів щодо виконаного бюджету.

Основні завдання бюджетного контролю:

– забезпечення законності – перевірка дотримання правових норм учасниками бюджетного процесу;

– підтвердження достовірності – аналіз точності та правдивості фінансової інформації;

– оцінка економічної ефективності – перевірка раціональності використання бюджетних ресурсів для досягнення запланованих результатів.

9.3. Організація та система суб’єктів бюджетного контролю

Теоретико-правова характеристика бюджетного контролю засвідчує, що бюджетні відносини виникають через імперативне право держави, яке реалізується уповноваженими органами у формі контролю за рухом бюджетних коштів. Лише за наявності чітко встановлених юридичних прав і обов’язків усіх учасників бюджетного процесу, закріплених державою у правовій формі та підкріплених заходами примусу, можливо досягти виконання запланованих показників доходів і забезпечити їхнє розподілення відповідно до затверджених обсягів та напрямків, які прописані у бюджетному законі або рішеннях про місцевий бюджет.

Учасники бюджетного контролю, незалежно від їхньої ролі як контролюючих чи підконтрольних суб'єктів, зобов'язані дотримуватися чинного законодавства і неухильно виконувати визначені ними функції в межах бюджетного процесу. Отже, одним із методів ідентифікації об'єкта бюджетного контролю є аналіз складу суб'єктів, залучених до бюджетних правовідносин.

Однією з ключових особливостей бюджетно-правових відносин є визначення кола суб'єктів, які мають специфічний характер, відмінний від суб'єктів інших видів фінансово-правових відносин. Це коло є значно вужчим порівняно з податковими чи кредитними правовідносинами. У даному контексті суб'єктами бюджетно-правових відносин вважаються учасники, які виступають як сторони цих взаємовідносин. До числа суб'єктів бюджетних правовідносин входять: Україна як суверенна держава, представлена Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, міністерствами, фінансовими установами, а також Верховною Радою Автономної Республіки Крим, урядом і іншими державними та місцевими органами. Конкретність суб'єктів бюджетних правовідносин розкривається через механізм визначення учасників бюджетного процесу, що базується на виокремленні єдиної, але ключової риси: учасниками бюджетного процесу є органи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (пункт 1 статті 20 Бюджетного кодексу України). Згідно з пунктом 2 статті 20 Бюджетного кодексу України, бюджетні повноваження визначаються як права та обов'язки учасників бюджетних правовідносин.

Отже, зазначені вище суб'єкти належать до учасників бюджетного процесу лише за умов надання їм бюджетних повноважень відповідно до положень щорічного бюджетного закону.

Суб'єктами бюджетних правовідносин є юридичні особи, що беруть участь у бюджетному процесі та мають відповідні бюджетні повноваження. При цьому до цієї категорії не належать юридичні особи недержавної або неконфесійної форми власності, а також окремі громадяни.

Однак за певних обставин такі особи можуть бути залучені до сфери бюджетного контролю. Наприклад, якщо недержавне підприємство виграє тендер на виконання робіт чи послуг за бюджетні кошти, воно стає підконтрольним суб'єктом, а його діяльність підпадає під бюджетний контроль. Отже, суб'єкти бюджетного контролю включають учасників бюджетного процесу, які залежно від покладених на них завдань та функцій можуть виступати як контролюючі або підконтрольні суб'єкти.

Контролюючі суб'єкти є учасниками бюджетного процесу, тобто органами та посадовими особами, які згідно з чинним законодавством України наділені відповідними контрольними повноваженнями.

Підконтрольні суб'єкти також виступають учасниками бюджетного процесу, але є тими, чия діяльність підлягає перевірці та контролю в межах бюджетного законодавства. Отже, об'єкт бюджетного контролю відрізняється від суб'єкта насамперед завданнями та функціями, покладеними на учасників бюджетного процесу.

Якщо учасник виконує функції нагляду і перевірки, його розглядають як суб'єкта бюджетного контролю. Якщо ж здійснюються саме бюджетні повноваження такого суб'єкта, це виконується в рамках об'єкта бюджетного контролю.

Об'єкт бюджетного контролю охоплює осіб, між якими виникають відносини, пов'язані з виконанням або невиконанням бюджетних повноважень. Це відбувається на етапах складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів та звітування про їх виконання. Ці відносини функціонують на різних рівнях бюджетного процесу, включаючи державний та місцевий, і спрямовані на забезпечення виконання нормативних зобов'язань, реалізацію прав на отримання суспільних послуг тощо.

Предмет бюджетного контролю конкретизується через дії або бездіяльність суб'єктів, щодо яких здійснюється контроль, у контексті дотримання вимог бюджетного законодавства. Відповідаючи на запитання «що саме контролюється у бюджетному процесі?», можна зазначити: виконання обов'язків зі складання бюджетного запиту, розробки бюджетних програм та інших подібних процедур.

При цьому предмет контролю може мати не лише одне вузьке значення, а включати в себе сукупність різних, але пов'язаних між собою характеристик і властивостей об'єктів, що перебувають під контролем.

Суб'єкти бюджетного контролю, керуючись нормами бюджетного законодавства, зобов'язані провадити свою діяльність у межах визначених повноважень, виконувати покладені обов'язки, реалізовувати свої права та дотримуватися принципів бюджетної дисципліни.

Водночас саме спосіб реалізації цих функцій і є предметом бюджетного контролю. Бюджетний контроль охоплює як комплексну оцінку дій і поведінки учасників бюджетного процесу, так і окремі аспекти їхньої діяльності, включаючи різні відносини, специфічні властивості та характеристики.

У процесі практичного здійснення контролю об'єкт детально

аналізується на різних етапах бюджетного циклу. Зокрема, це стосується ухвалення та виконання бюджету, контролю за реалізацією статей бюджету, руху бюджетних коштів, рішень про місцеві бюджети, звітів щодо їх виконання, а також інших нормативних або управлінських документів. До об'єктів такого аналізу входять договори, угоди, накази, рішення, кошториси, бюджетні асигнування, запити, дотації тощо.

Усі дії учасників бюджетного процесу мають одну спільну рису: вони або регламентуються бюджетним законодавством, або є необхідними для його виконання й забезпечення безперервного проходження всіх етапів бюджетного процесу.

Отже, контрольні відносини, що виникають на різних стадіях і рівнях цього процесу пов'язані з нормативними актами про бюджет, іншими нормативно-правовими чи розпорядчими документами, і реалізуються у певних обов'язках, можна розглядати як об'єкт бюджетного контролю в цілому. При цьому в практичному застосуванні цей об'єкт набуває різних характеристик залежно від етапів бюджетного процесу, рівнів бюджетів, а також завдань і функцій його учасників.

Об'єкт контролю може бути деталізований через конкретні предмети контролю, які окреслюють дії чи бездіяльність підконтрольних суб'єктів у рамках виконання покладених на них обов'язків відповідно до вимог бюджетного законодавства.

Варто зазначити, що об'єктом та предметом бюджетного контролю виступає не лише поведінка окремих осіб, але й відповідність їхніх дій принципам законності, раціональності та достовірності. Основна мета полягає в оцінці рівня дотримання норм бюджетного законодавства, що й стає підставою для здійснення контрольних заходів.

Концепція бюджетного контролю охоплює не лише методологічні основи, а й організаційну структуру, яка включає визначення складу суб'єктів, уповноважених на контроль, їхнього правового статусу, взаємовідносин та компетенції. Формування чіткої та всебічної організаційної структури таких суб'єктів у межах бюджетного процесу є як теоретичною, так і практичною необхідністю. Це створює умови для ефективного функціонування системи бюджетного контролю, встановлення ролі та меж повноважень відповідних суб'єктів серед інших учасників контролю.

Термін «контролюючий суб'єкт» охоплює як контролюючі органи, так і посадових осіб, які мають повноваження здійснювати контрольну діяльність. Особливе місце серед таких суб'єктів у бюджетному процесі посідає Верховна Рада України. Відповідно до положень Бюджетного

кодексу України та інших нормативно-правових актів, до компетенції Верховної Ради, її комітетів та народних депутатів входить контроль за дотриманням бюджетного законодавства (стаття 109 БКУ).

Отже, чинне законодавство підкреслює важливість безпосереднього парламентського контролю над виконанням бюджетної політики.

Президент України має право підтримувати чи накладати вето на закон про бюджет, пропонувати його зміни, контролювати виконання, тобто реалізувати свої контрольні повноваження, визначені для цього учасника бюджетного процесу.

Спеціалізований контроль у бюджетній сфері виконують органи, створені для здійснення державного фінансового нагляду. Законодавством передбачено, що контроль за використанням коштів Державного бюджету України, їхнім ефективним управлінням та наданням трансфертних платежів здійснює Рахункова палата України (стаття 110 Бюджетного кодексу). За статтею 111 цього ж кодексу Міністерство фінансів України також має контрольні повноваження щодо дотримання бюджетного законодавства, однак вони докладно не деталізуються. Більш конкретно окреслено функції місцевих фінансових органів у зв'язку з контролем відповідних місцевих бюджетів у нормах пункту 27 статей 2, 75, 78 і 80 Бюджетного кодексу України. Крім того, визначено інші органи фінансового контролю та їхні повноваження у цій сфері: Державна казначейська служба України (стаття 112 Бюджетного кодексу) та Державна фінансова інспекція України (стаття 113 Бюджетного кодексу).

Отже, зазначене законодавство чітко визначає суб'єкти, уповноважені на здійснення фінансового контролю, включно зі специфічним контролем у бюджетному секторі, тобто суб'єкти спеціалізованого бюджетного контролю.

Визначення, дослідження та прогнозування доходів під час формування проєктів місцевих бюджетів здійснюються місцевими органами виконавчої влади та відповідними фінансовими структурами.

Однак контроль за податковими надходженнями, навіть тими, що входять до складу доходів місцевих бюджетів, не є частиною їхньої компетенції. Надання права місцевим фінансовим органам контролювати податкові платежі призвело б до створення додаткового навантаження на платників податків.

Враховуючи, що податкові надходження становлять основну частину доходів бюджетів, а їх адміністрування є ключовою частиною механізму виконання бюджетних планів, податковий контроль, як і бюджетний, розглядається як форма фінансового контролю. Водночас

бюджетний контроль має свої особливості: він відрізняється від податкового за об'єктами, предметами перевірок, завданнями, а також функціями суб'єктів, що здійснюють контроль.

Контрольні функції також передбачені для органів державної влади місцевого рівня в межах їхньої участі у бюджетному процесі. До таких органів належать Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідні ради за адміністративно-територіальним поділом, Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи міських рад, як це зазначено у статтях 114 та 115 Бюджетного кодексу.

Ці суб'єкти, поряд із виконанням своїх бюджетних повноважень, зобов'язані здійснювати контроль за дотриманням бюджетного законодавства, що автоматично відносить їх до числа контролюючих органів у сфері бюджетного процесу.

Бюджетний кодекс України наділяє контрольними повноваженнями головних розпорядників бюджетних коштів (п. 5.4 ст. 22), розпорядників бюджетних коштів (п. 3 ст. 26) та керівників бюджетних установ (п. 2 ст. 26). Це означає, що всі учасники бюджетного процесу виконують функції внутрішнього бюджетного контролю.

Водночас інші суб'єкти контролю в бюджетному процесі не встановлюються нормами глави 17 Бюджетного кодексу України «Контроль за дотриманням бюджетного законодавства» чи іншими положеннями закону. Однак такі органи визначаються чинними нормативно-правовими актами, які передбачають їхню роль як органів контролю та нагляду, що частково охоплює аспекти бюджетного процесу. У передбачених законом випадках судові органи можуть втручатися у бюджетний процес, виконуючи наглядові функції. Зокрема, Бюджетний кодекс України передбачає право державних органів виконавчої влади звертатися до суду у разі оскарження рішень вищих органів виконавчої влади, які стосуються формування бюджету нижчого рівня, або у разі оскарження накладення стягнень за бюджетні правопорушення (статті 122, 125 БК України).

До суб'єктів, що забезпечують законність у бюджетному процесі, входять також органи Національної поліції, прокуратури, служби безпеки, Бюро економічної безпеки України та Національного антикорупційного України, що належать до правоохоронних органів. Їхня діяльність регулюється пунктом 1 статті 2 Закону України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів».

Одним із основних завдань цих інституцій є протидія злочинності в управлінській та економічній сферах. Робота зазначених органів нерідко тісно пов'язана з функціями органів фінансового контролю та

взаємодією з учасниками бюджетного процесу.

Водночас їхня компетенція зосереджується на окремих етапах бюджетного процесу, здебільшого у випадках порушення бюджетного законодавства, що зазвичай стає наслідком контрольних заходів. Таким чином, відповідно до покладених на органи державної влади функцій, у рамках бюджетного процесу формується коло суб'єктів, що здійснюють як загальний, так і спеціалізований контроль у цій сфері.

До суб'єктів, що здійснюють контроль у бюджетному процесі, згідно з їх повноваженнями в управлінні фінансовими ресурсами, законодавство відносить широкий спектр органів та установ. До них належать Верховна Рада України разом із її комітетами, Президент України, Кабінет Міністрів, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації, виконкоми відповідних рад, Міністерство фінансів, органи фінансового контролю, а також головні розпорядники й розпорядники бюджетних коштів.

У межах контрольних функцій у бюджетному процесі суб'єкти контролю можна розділити на дві категорії. Перша група охоплює суб'єктів, які здійснюють загальний, здебільшого попередній і наступний бюджетний контроль. Друга включає Міністерство фінансів України та органи фінансового контролю, які виконують спеціалізований бюджетний контроль, головним чином поточний, що проводиться під час виконання бюджетів. Ці суб'єкти, як загальної, так і спеціальної компетенції, окрім контрольних функцій, виконують інші управлінські обов'язки й одночасно виступають учасниками бюджетного процесу з відповідними повноваженнями і функціями.

Міністр фінансів несе відповідальність за підготовку проєкту закону про Державний бюджет України. Він має право ухвалювати рішення щодо включення бюджетного запиту, поданого головним розпорядником коштів, до проєкту Державного бюджету лише після проведення аналізу на відповідність меті, пріоритетам і ефективності витрат.

Кабінет Міністрів України не тільки виконує організаційні функції у процесі підготовки проєкту державного бюджету, а також розглядає та затверджує документ, запропонований Міністерством фінансів. На кожному етапі бюджетного процесу контроль представницьких і виконавчих органів здійснюється у поєднанні з виконанням бюджетних повноважень, що є властивістю контролю як управлінської функції. Таким чином, реалізація бюджетних повноважень всіх учасників процесу супроводжується проведенням внутрішнього контролю.

Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, виконавчих органів, державної влади, Президента України, місцевих державних адміністрацій, а також розпорядників бюджетних коштів доповнюється наглядом з боку недержавних структур, політичних партій, громадських організацій, професійних спілок та громадян.

Особливу роль у цій системі відіграє громадськість, представлена громадськими об'єднаннями, основні публічні інтереси яких реалізуються через фінансові ресурси державного та місцевих бюджетів. Конституція України гарантує права громадян на соціальний захист, забезпечення житлом, належний життєвий рівень, безпеку та інші соціальні блага й послуги; фінансування цих гарантій здійснюється за рахунок бюджетної системи. Громадські організації, спілки, фонди, політичні партії та інші об'єднання мають можливість здійснювати контроль над суспільними процесами.

Бюджетний процес, як важлива складова таких процесів, є однією з ключових сфер їх інтересів. При цьому контроль з боку недержавних структур і громадян за дотриманням норм бюджетного законодавства набуває публічного характеру, утворюючи систему суспільного бюджетного контролю. Такий контроль спрямований на забезпечення захисту прав і свобод громадян, оцінку рівня матеріального забезпечення соціальних послуг, задоволення культурних і економічних потреб та інших інтересів, які прямо пов'язані з конституційними правами і свободами в умовах соціально-правової держави.

Одночасно правове регулювання системи суспільного бюджетного контролю потребує більш глибокого дослідження та більш глибокого аналізу для вдосконалення механізмів його функціонування.

Отже, відповідно до професійних повноважень, система суб'єктів контролю в бюджетному процесі включає державні органи влади як загальнодержавного, так і місцевого рівнів, Президента України, органи державного фінансового контролю, а також недержавні установи, уповноважені представляти державу під час здійснення контрольних заходів.

Суб'єкти контролю в рамках бюджетного процесу формують групу осіб, діяльність яких у сфері контролю вимагає чіткого правового регулювання, визначення завдань і повноважень у межах бюджетної процедури. Це дозволяє забезпечити системну узгодженість їхніх дій. З огляду на правовий статус та функціональні обов'язки, контрольною діяльністю суб'єкти виконують завдання з реалізації загальнодержавних і місцевих публічних інтересів, володіючи відповідною компетенцією у сфері контролю.

У зв'язку з цим, залежно від правового статусу та характеру контрольної компетенції, їх умовно можна поділити на кілька функціональних груп.

У межах системи парламентського, президентського, урядового та місцевого бюджетного контролю окреслено чотири основні групи суб'єктів фінансового моніторингу, відповідно до чинного бюджетного законодавства України.

До першої групи належать Верховна Рада України, її комітети та комісії, а також народні депутати. Згадані суб'єкти наділені законодавчими повноваженнями щодо здійснення парламентського бюджетного контролю, спрямованого на забезпечення прозорості та ефективності розподілу і використання державних фінансових ресурсів.

Другу групу утворює Президент України, який здійснює президентський бюджетний контроль, забезпечуючи загальний нагляд за функціонуванням бюджетної системи в межах своєї конституційної компетенції.

До третьої групи належить Кабінет Міністрів України, на який покладено урядовий бюджетний контроль. Відповідно до законодавства, дана група виконує бюджетні повноваження, що включають підготовку проєктів державного бюджету, їх подання на розгляд до парламенту, імплементацію затверджених бюджетів, а також підготовку звітів про їх виконання. Ці функції здійснюються у поєднанні з контрольними механізмами для оптимізації управління державними фінансовими ресурсами. Четверта група охоплює місцеві органи державної влади. Зокрема, Верховна Рада Автономної Республіки Крим здійснює контроль за бюджетом АРК; обласні ради відповідають за нагляд за обласними бюджетами; районні ради контролюють районні бюджети; міські ради забезпечують управління бюджетами міст Києва і Севастополя, республіканського значення АРК і міст обласного значення. Крім того, міські ради контролюють бюджети міст районного значення, а ради районів у містах (за їх наявності) проводять нагляд за районними бюджетами в межах міст.

Селищні та сільські ради здійснюють функції контролю стосовно власних місцевих бюджетів. Особливістю контрольної діяльності цієї групи є відмінності у масштабі управління фондами бюджету залежно від рівня адміністративно-територіальної одиниці, що формує відповідну фінансову політику. Таким чином, кожна група суб'єктів виконує комплекс специфічних функцій у межах бюджетного контролю, забезпечуючи багаторівневу систему фінансового нагляду України.

На регіональному рівні функції контролю за бюджетом виконують

Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад, а також міські, селищні чи сільські голови. Їхнім завданням є розробка проєктів рішень щодо місцевих бюджетів та забезпечення їх подальшого виконання.

У рамках бюджетного процесу формується система органів, які здійснюють як загальний, так і спеціалізований контроль за бюджетом. Відповідно до їхнього правового статусу виділяються парламентський, президентський, урядовий бюджетний контроль, а також контроль з боку державних органів на місцевому рівні. Усі ці функції виконують відповідні контролюючі суб'єкти, які належать до системи органів державної влади та забезпечують здійснення загального бюджетного нагляду.

Важливе місце у бюджетному процесі посідає Міністерство фінансів України, яке відповідає за загальну організацію та управління фінансами, контроль за виконанням Державного бюджету, а також за координацію дій учасників бюджетного процесу з питань реалізації цього бюджету. Крім того, Міністерство виконує контрольні функції, спрямовані на забезпечення ефективності бюджетних витрат.

Функції казначейського обслуговування Державного бюджету України та місцевих бюджетів покладені на органи Державної казначейської служби України. Вони відповідають за складання, об'єднання та представлення бюджетної звітності. Також важливу роль у бюджетному процесі відіграють такі органи, як Рахункова палата України, Державна фінансова інспекція та фінансові підрозділи міністерств і центральних органів виконавчої влади, які відповідають за формування та виконання бюджетів, а також за подання відповідної звітності.

Щодо регіонального рівня, головну роль у контролі за бюджетною діяльністю виконують структурні підрозділи органів фінансового контролю, забезпечуючи належний моніторинг і аналіз реалізації бюджету в областях та громадах.

Особливістю правового статусу та функцій державних контролюючих органів у бюджетній сфері є їхня подвійна роль.

По-перше, вони відіграють ключову роль в управлінні державними фінансами.

По-друге, всі ці установи фінансуються за рахунок бюджетних коштів, що означає, що вони здійснюють свої повноваження, залучаючи ті ж ресурси, за використанням яких здійснюється контроль.

Отже, залежно від характеру контрольних завдань, ці установи водночас виступають як суб'єкти контролю і як об'єкти, які самі

підлягають перевіркам. У зв'язку з цим значення незалежного громадського бюджетного контролю стає все більш актуальним. Враховуючи правовий статус і професійні повноваження цих органів у бюджетному процесі, можна зробити висновок, що система державного бюджетного контролю являє собою структуру, яка складається з органів загальної та спеціалізованої компетенції. Концепція такої системи ґрунтується на визначених повноваженнях контролюючих суб'єктів у забезпеченні дотримання норм бюджетного законодавства. Це реалізується через організацію механізмів зовнішнього та внутрішнього бюджетного контролю в масштабах держави.

9.4. Рахункова палата України як вищий орган парламентського контролю у сфері державних фінансів

Відповідно до питань практичного застосування окремих норм чинного законодавства у сфері державних фінансів, ключовими завданнями державного фінансового контролю є як контрольні, так і експертно-аналітичні функції. До контрольних завдань належить організація та здійснення нагляду за виконанням державного й місцевих бюджетів, оцінка майнового стану і результативності використання державного майна підприємствами та установами, перевірка коректності ведення бухгалтерського обліку і складання звітності.

Основною ж метою державного фінансового контролю є забезпечення дотримання принципів законності, доцільності та ефективності під час ухвалення управлінських рішень щодо державних фінансів і майна. Це передбачає їхнє збереження, ефективне використання та примноження задля забезпечення належного виконання функцій держави.

Об'єктом державного фінансового контролю є фінансові відносини, які виникають у процесі формування та використання публічних фінансів і державного майна, а також діяльність інших суб'єктів господарювання. Цими суб'єктами є юридичні особи, що діють від імені держави й відповідно до законодавчих норм здійснюють моніторинг і контроль за дотриманням встановлених нормативних обмежень у сфері обігу фінансових ресурсів.

Фінансовий контроль в Україні здійснюється сукупністю органів різного спрямування, включаючи органи законодавчої й виконавчої влади, спеціалізовані державні органи фінансового контролю та недержавні спеціалізовані структури. Компетенції, основні функції та завдання, що регламентують контрольну діяльність цих інститутів,

закріплені у відповідних нормативно-правових актах, які визначають їхній правовий статус.

Згідно зі статтею 98 Конституції України, від імені Верховної Ради України контроль за надходженням коштів до Державного бюджету та їхнім раціональним використанням покладається на Рахункову палату України. Слід відзначити, що з моменту становлення незалежної демократичної української держави була сформована система контролю, яка відповідає міжнародним стандартам, зокрема принципам, задекларованим у Лімській декларації керівних принципів контролю. Як активний учасник Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), Україна інтегрувала норми та стандарти аудиту державних фінансів у практику діяльності зовнішнього (вищого) контрольного органу – Рахункової палати України –, який підзвітний національному парламенту.

Функціональні завдання цього органу охоплюють проведення контрольних, аналітичних та експертних заходів, спрямованих на моніторинг усієї видаткової частини державного бюджету та, частково, його дохідної частини. Результати контрольної діяльності систематично доводяться до відома Верховної Ради України та громадськості.

Очевидно, що Рахункова палата виконує роль центрального органу фінансово-економічного контролю України. Її діяльність інтегрує економічний і фінансовий контроль на загальнодержавному рівні, охоплюючи всі гілки влади в країні. Функціонування цього органу узгоджується з міжнародно визнаними стандартами у сфері контролю. Державний фінансовий контроль, як одна з ключових функцій державного управління, відіграє критично важливу роль у забезпеченні раціонального та ефективного використання бюджетних ресурсів. Відсутність належного або недостатньо ефективного державного фінансового контролю в центральних органах виконавчої влади створюють передумови для суттєвих бюджетних втрат. Це, зокрема, спричинено нецільовим або нерозумним використанням державних коштів, а також зловживаннями в процесі витрачання бюджетних ресурсів.

Органи державного фінансового контролю в незалежній Україні з моменту їх створення працюють на основі передбачених контрольних і експертно-аналітичних функцій. Проте відсутність чіткої взаємодії між ними призводить до неузгодженості в управлінні підконтрольними об’єктами, що спричиняє невиправдане дублювання функцій. Рахункова палата України, як орган парламентського контролю, відповідно до конституційно закріплених повноважень здійснює зовнішній нагляд за

використанням державних фінансів. Її контрольні заходи повинні бути всебічними, охоплюючи як дохідну, так і видаткову частини державного бюджету, відповідно до положень Лімської декларації керівних принципів контролю за державними фінансами.

Рахункова палата України, створена у 1997 році, являє собою постійно діючий орган зовнішнього державного фінансового контролю, який функціонує на засадах законності, плановості, об'єктивності, незалежності та відкритості. Відповідно до положень Закону «Про Рахункову палату», її контрольні функції поширюються на широкий спектр суб'єктів державного управління, включаючи апарат Верховної Ради України, секретаріат Президента України, органи виконавчої влади, зокрема їх апарати, Національний банк України, Фонд державного майна України, а також інші державні органи та установи, утворені відповідно до чинного законодавства. Закон також гарантує право

Рахункової палати отримувати необхідну інформацію від органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності на запити у процесі здійснення її функцій.

На основі норм законодавства Рахункова палата наділена широким спектром повноважень, зокрема у сфері проведення аудитів, які охоплюють фінансовий аудит та аудит ефективності. Її діяльність сконцентрована на таких аспектах:

– перевірка надходжень до державного бюджету, включно з податками, зборами, обов'язковими платежами та іншими доходами, а також аналіз ефективності їх адміністрування контролюючими органами;

– аудит витрат державного бюджету щодо забезпечення фінансування таких установ: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України, Верховний Суд , Уповноважений Верховної Ради України з питань прав людини, Вища рада правосуддя, Офіс генерального прокурора та інші органи, визначені Конституцією України.

Також проводиться аналіз використання коштів державного бюджету на фінансування місцевих бюджетів і фондів загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування, включаючи таємні видатки державного бюджету. Отже, Рахункова палата виконує ключову роль у забезпеченні прозорості та ефективності управління державними фінансами шляхом здійснення контрольних та аналітичних заходів.

Управління об'єктами державної власності, що впливають на фінансовий стан державного бюджету, включає забезпечення перерахування коштів до бюджету, отриманих державою як власником

таких активів, а також використання бюджетних коштів, спрямованих на зазначені об'єкти. До сфери контролю входять операції з надання кредитів із державного бюджету та повернення цих коштів, діяльність щодо внутрішніх і зовнішніх запозичень та державних гарантій, обслуговування і погашення державного боргу, включаючи борг, гарантований державою. Також охоплюються питання залучення державою кредитів і позик до спеціального фонду бюджету від зарубіжних країн, банків та міжнародних фінансових організацій, реалізація міжнародних договорів України, які мають бюджетні наслідки в межах їхнього впливу. Контроль поширюється на закупівлі, виконані за державні кошти, реалізацію цільових програм, інвестиційних проєктів та державного замовлення, а також надання фінансової підтримки суб'єктам господарювання за рахунок бюджету. Важливу роль у цьому процесі відіграє управління бюджетними коштами органом виконавчої влади, відповідальним за казначейське обслуговування. Положення внутрішнього контролю розпорядників бюджетних коштів також входить до сфери уваги. Всі фінансові операції, що впливають на Державний бюджет України, здійснювані установами, організаціями або підприємствами незалежно від форм власності в межах їхньої діяльності, підлягають контролю з боку Рахункової палати.

За короткий період своєї діяльності Рахункова палата досягла ключової мети – сформувалася як дієздатний конституційний орган, заклала фундаментальні принципи та розробила нову ідеологію незалежного публічного зовнішнього державного фінансового контролю в Україні. Водночас вона змогла привернути увагу суспільства до недоліків у системі використання бюджетних ресурсів, акцентувавши, що кошти державного бюджету належать не Уряду чи Міністерству фінансів, а платникам податків – тобто це суспільні гроші, ресурси кожного громадянина. У цьому підході й полягає основна суть діяльності Рахункової палати, яка виходить за межі простого контролю чи ревізій.

Вона надає неупереджену та об'єктивну інформацію суспільству й органам влади про стан управління бюджетними коштами. Оскільки Рахункова палата за дорученням Верховної Ради України забезпечує контроль за надходженням і використанням коштів Державного бюджету, її діяльність щодо казначейського обслуговування бюджетних коштів має певні особливості.

У цьому контексті увага спрямована на:

1) відповідність казначейського обслуговування бюджетних коштів чинному законодавству;

2) дотримання норм законодавства щодо повернення помилково

або надміру зарахованих до державного бюджету коштів, процедури безспірного списання державних коштів, а також правильної реалізації механізму відшкодування податку на додану вартість;

3) виконання вимог законодавства у питаннях обліку бюджетних асигнувань, реєстрації та обліку зобов'язань розпорядників і отримувачів бюджетних коштів, здійснення платежів за такими зобов'язаннями. Окрім того, аналізуються випадки відмови у реєстрації або несвоєчасної реєстрації бюджетних зобов'язань, а також відмови у проведенні чи затримки платежів за цими зобов'язаннями;

4) забезпечення виконання вимог щодо розміщення коштів на депозитах та повернення тимчасово вільних ресурсів єдиного казначейського рахунку, а також коштів валютних рахунків державного бюджету;

5) дотримання умов щодо покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів і Пенсійного фонду України за рахунок єдиного казначейського рахунку та гарантоване повернення цих коштів;

6) коректність ведення бухгалтерського обліку операцій, пов'язаних із виконанням державного бюджету;

7) дотримання встановлених процедур і строків у частині зведення, складання та подання звітності про виконання державного бюджету України;

8) забезпечення достовірності інформації у фінансовій і бюджетній звітності про результати виконання державного бюджету України.

На відміну від Державної аудиторської служби України, діяльність якої координується Кабінетом Міністрів України і яка відповідає за формування та реалізацію державної політики у сфері фінансового контролю, висновки та пропозиції Рахункової палати спрямовані на вирішення недоліків бюджетного процесу, що призводять до неефективного витрачання державних коштів. У процесі експертизи проєктів законів про державний бюджет та підготовки висновків для Верховної Ради України щодо використання коштів державного бюджету Рахункова палата активно бере участь у вдосконаленні бюджетного процесу.

Висновки до теми 9

Бюджетний контроль відіграє фундаментальну роль у бюджетному процесі, забезпечуючи законність, достовірність та результативність використання бюджетних ресурсів на усіх його етапах. Це ефективний механізм управління фінансовими потоками держави, який сприяє запобіганню нецільовому використанню коштів, підтримує реалізацію стратегічних завдань, а також вимагає цілісного підходу з боку органів, відповідальних за його здійснення, таких як Верховна Рада та Рахункова палата.

Ключові аспекти бюджетного контролю:

1. Широке охоплення процесу: бюджетний контроль включає всі стадії бюджетного циклу: від підготовки бюджету до його виконання та аналізу звітності. Це забезпечує постійний моніторинг та підзвітність кожного етапу.
2. Двоступенева структура: контроль здійснюється на державному і місцевому рівнях, що дозволяє забезпечити підзвітність усіх учасників бюджетного процесу та гарантувати відповідність використання коштів встановленим нормам.
3. Основна мета: головне завдання бюджетного контролю полягає у забезпеченні дотримання законності, достовірності даних щодо використання фінансових ресурсів, а також оцінці їх економічної доцільності та продуктивності.
4. Інституційна відповідальність: за організацію та проведення контролю державного бюджету відповідає Верховна Рада України через діяльність Рахункової палати, тоді як Міністерство фінансів України виконує функції регулювання та моніторингу на всіх фазах бюджетного процесу.
5. Стабілізуюча функція: ефективно реалізований бюджетний контроль є важливим елементом підтримки стабільності розвитку держави та її фінансової системи. Він дозволяє мінімізувати ризики нераціонального використання ресурсів і запобігати зловживанням.
6. Аналіз розривів: у межах бюджетного контролю проводиться ідентифікація відхилень від запланованих показників із подальшою розробкою коригувальних заходів для усунення негативних наслідків. Отже, бюджетний контроль є багатофункціональною системою, яка не лише підтримує фінансову дисципліну, а й сприяє фінансовій стабільності держави, посилюючи її здатність досягати стратегічних цілей розвитку.

Контрольні за питання до теми 9

1. Що таке бюджетний контроль і в чому полягають його основні цілі та завдання?
2. Які принципи лежать в основі бюджетного контролю?
3. Які види бюджетного контролю існують?
4. Хто є суб'єктами бюджетного контролю в Україні?
5. Які органи здійснюють державний контроль за виконанням Державного бюджету?
6. Які функції виконує Рахункова палата в системі бюджетного контролю?
7. Які повноваження має Міністерство фінансів у сфері бюджетного контролю?
8. Як бюджетний контроль пов'язаний із стадіями бюджетного процесу?
9. Які основні стадії бюджетного процесу існують, та як вони контролюються?
10. Які порушення бюджетного законодавства можуть бути виявлені в ході бюджетного контролю?
11. Як здійснюється контроль за дотриманням бюджетного законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу?
12. Що таке бюджетний устрій і як він пов'язаний із бюджетним контролем?
13. Які наслідки можуть мати порушення бюджетного законодавства?
14. Як бюджетний контроль забезпечує законність, достовірність та економічну ефективність використання бюджетних коштів

Тестові завдання до теми

1. *Яка основна мета бюджетного контролю:*

а) підвищення доходів громадян;

б) забезпечення законності та ефективності використання бюджетних коштів;

в) формування державного бюджету;

г) регулювання міжбюджетних відносин?

2. *Який нормативно-правовий акт визначає засади здійснення бюджетного контролю в Україні:*

а) Податковий кодекс України;

б) Господарський кодекс України;
в) Бюджетний кодекс України;
г) Закон України «Про рахункову палату»?

3. *Який орган здійснює зовнішній державний фінансовий контроль від імені Верховної Ради України:*
а) Міністерство фінансів України;
б) Рахункова палата України;
в) Державна аудиторська служба України;
г) Державна казначейська служба України?

4. *Яка з функцій є ключовою у діяльності Рахункової палати України:*
а) нагляд за валютними операціями;
б) проведення аудиту ефективності використання бюджетних коштів;
в) контроль за діяльністю місцевих рад;
г) адміністрування податків?

5. *Який орган затверджує річний звіт Рахункової палати України:*
а) Президент України;
б) Кабінет Міністрів України;
в) Верховна Рада України;
г) Міністерство фінансів України?

6. *До якого виду належить контроль, що здійснюється Рахунковою палатою:*
а) внутрішній фінансовий контроль;
б) зовнішній державний фінансовий контроль;
в) поточний бухгалтерський контроль;
г) громадський фінансовий контроль?

7. *Який із принципів є базовим у здійсненні бюджетного контролю:*
а) конфіденційність;
б) законність;
в) комерційна доцільність;
г) добровільність?

8. *Який вид контролю здійснюється безпосередньо під час виконання бюджету:*
а) попередній;
б) поточний;
в) наступний;

г) суцільний?

9. *Який орган забезпечує казначейське обслуговування державного бюджету України:*

а) Державна аудиторська служба України;
б) Державна казначейська служба України;
в) Міністерство економіки України;
г) Національний банк України?

10. *Який документ визначає повноваження та порядок діяльності Рахункової палати України:*

а) Конституція України;
б) Закон України «Про Рахункову палату»;
в) Закон України «Про центральні органи виконавчої влади»;
г) Регламент Верховної Ради України?

11. *Яка стадія бюджетного процесу пов'язана з функцією контролю:*

а) складання бюджету;
б) виконання бюджету;
в) усі стадії бюджетного процесу;
г) лише звітування?

12. *Який вид аудиту проводиться з метою оцінки економності, ефективності та результативності використання бюджетних коштів:*

а) фінансовий аудит;
б) аудит ефективності;
в) тематичний аудит;
г) комплексна перевірка?

13. *Який із наведених органів належить до системи внутрішнього державного фінансового контролю:*

а) Міністерство фінансів України;
б) Верховна Рада України;
в) Рахункова палата України;
г) Конституційний суд України?

14. *Який міжнародний документ визначає принципи діяльності вищих органів фінансового контролю:*

а) Лімська декларація;
б) Вашингтонська хартія;
в) Страсбурзький протокол;

г) Брюссельська конвенція?

15. *Який принцип визначає обов'язковість незалежності Рахункової палати від виконавчої влади:*

а) принцип централізації;
б) принцип автономності;
в) принцип парламентського підпорядкування;
г) принцип ієрархічності?

16. *Який із наведених об'єктів не належить до об'єктів бюджетного контролю:*

а) Державний бюджет України;
б) місцеві бюджети;
в) комерційні кредити приватних банків;
г) бюджетні трансферти?

17. *Який орган проводить аудит виконання місцевих бюджетів у частині трансфертів із державного бюджету:*

а) Міністерство фінансів України;
б) Рахункова палата України;
в) Державна податкова служба України;
г) Верховна Рада України?

18. *Який рівень контролю передбачає виявлення та усунення бюджетних правопорушень до здійснення видатків:*

а) попередній контроль;
б) поточний контроль;
в) наступний контроль;
г) суцільний аудит?

19. *Який із принципів найбільш тісно пов'язаний із прозорістю бюджетного процесу:*

а) принцип плановості;
б) принцип гласності;
в) принцип субсидіарності;
г) принцип централізації?

20. *Який міжнародний стандарт використовується Рахунковою палатою України при проведенні державного аудиту:*

а) стандарт ISO 9001;
б) міжнародні стандарти INTOSAI;
в) стандарти OECD;
г) правила МВФ?

Розділ 10
БЮДЖЕТНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ

10.1. Теоретико-правова характеристика юридичної відповідальності за порушення у бюджетній сфері

Реформування фінансової системи та економіки України стало імпульсом для формування нових підходів до правового регулювання фінансових відносин, особливо у сфері бюджету. У сучасних реаліях бюджетна сфера посідає центральне місце серед інших напрямів економічної діяльності. Відлагоджений механізм функціонування бюджетної системи є одним із ключових показників розвиненої правової та демократичної держави, зокрема сучасної України. Будь-які збої чи порушення в роботі цієї системи ризикують призвести до неможливості централізованого управління коштами, що неминуче вплине на здійснення єдиної фінансової політики в масштабах країни. Для ефективного вирішення нагальних економічних і соціальних викликів законодавство, яке регулює фінансову відповідальність, потребує не лише оновлення окремих норм, а і розроблення абсолютно нових концептуальних підходів. Чимало питань у сфері бюджетних правовідносин та фінансової відповідальності залишаються недослідженими науковою спільнотою та не знайшли відображення у чинному законодавстві. Наукові дослідження адміністративно-правових та фінансово-правових аспектів відповідальності за порушення у бюджетній сфері в Україні перебувають на початковій стадії розвитку.

Ключовим аспектом подолання кризових явищ в економіці країни є створення належного правового середовища щодо дотримання учасниками бюджетного процесу чинного законодавства. Це включає забезпечення контролю за їхньою діяльністю та притягнення до відповідальності у разі порушень. У цьому контексті дедалі більшої важливості набувають питання, пов’язані з регулюванням бюджетного права, зокрема контроль і відповідальність у сфері управління бюджетними ресурсами. Рівень законності в бюджетній системі держави безпосередньо визначається правомірністю формування, розподілу та використання бюджетних коштів. Існування інституту юридичної відповідальності (незалежно від галузевої специфіки) сприяє забезпеченню

стабільності в державі, захисту прав і свобод громадян, а також охороні суспільства від незаконних дій. У теоретичному та практичному аспектах традиційно виділяють такі основні види юридичної відповідальності: кримінальну, адміністративну, цивільно-правову, господарсько-правову, матеріальну та дисциплінарну. Однак останнім часом науковці почали приділяти більше уваги фінансово-правовій відповідальності, акцентуючи на її важливості в різних галузях права.

Дослідження окремих аспектів правового регулювання адміністративно-деліктних і фінансових відносин, зокрема у сфері бюджету, відображено в роботах як українських, так і закордонних науковців у галузях теорії держави і права, адміністративного та фінансового права.

На сьогодні нестабільність у сфері нормативно-правового регулювання бюджетних відносин призводить до численних змін та доповнень законодавчих актів. Через це тимчасово виникають прогалини в законодавстві, що створює умови для очевидного порушення правових норм з боку суб'єктів цих правовідносин та сприяє здійсненню неправомірних дій через недосконалу нормативну базу. Юридична відповідальність за порушення в бюджетній сфері має системний міжгалузевий характер, що обґрунтовує необхідність її аналізу за такою структурою: загальна система юридичної відповідальності → види юридичної відповідальності (як підсистеми) → підвиди відповідальності (як елементи системи) → конкретна норма, яка передбачає таку відповідальність. Нормативно-правове регулювання та відповідальність у бюджетній сфері забезпечується комплексом законодавчих актів, серед яких: Конституція України, Бюджетний кодекс України, Закон про Державний бюджет України, Податковий кодекс України, Закон України «Про запобігання фінансовій катастрофі та створення умов для економічного зростання в Україні», Закон України «Про відкритість використання публічних коштів». Також у цю систему входять інші нормативно-правові акти Кабінету Міністрів і виконавчих органів, ухвалені на основі Кодексу та інших законів України, рішення щодо місцевих бюджетів, а також нормативні акти органів місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій і органів Автономної Республіки Крим. Усі ці документи регулюють бюджетні правовідносини та визначають механізми відповідальності за їх порушення.

У теорії права немає єдиного підходу до визначення юридичної відповідальності. Згідно з термінологічними та понятійними словниками, **юридична відповідальність** визначається як державний примус до дотримання встановлених правових норм; також її можна розглядати як

правовідносини, за яких кожна сторона несе відповідальність за власні дії перед іншою стороною, державою та суспільством.

У сучасному контексті простежується тенденція трактувати юридичну відповідальність більш широко:

1) усвідомлення власної поведінки у правовій сфері разом із її наслідками та соціальною значущістю (почуття обов'язку);

2) суспільні відносини, що відображають взаємозалежність індивіда і суспільства;

3) вимога діяти у межах встановлених правових норм.

Виникнення юридичної відповідальності завжди пов'язане із правопорушенням.

У науковій літературі спостерігаються дві основні позиції з цього приводу: перша стосується позитивної відповідальності (за майбутні дії), друга – негативної або ретроспективної відповідальності (за вже вчинені дії). Оскільки бюджетно-правова відповідальність не має однозначного визначення або чіткої інтерпретації, пропонується виокремити її характерні ознаки для глибшого розуміння цього феномена.

Цей вид відповідальності є засобом для забезпечення захисту правопорядку.

Відповідальність передбачає застосування державного примусу, регламентованого статтею 117 Бюджетного кодексу України (БКУ). Така відповідальність виникає у разі вчинення правопорушення та має на меті суспільний осуд. Під це підпадають порушення, зазначені в статті 116 БК, зокрема недотримання термінів подання бюджетних запитів, їх неподача, порушення вимог БК України і найпоширеніше – нецільове використання бюджетних коштів. Вчинення такого правопорушення негативно відображається на правопорушнику, завдаючи наслідків матеріального чи організаційного характеру.

Згідно зі статтею 118 БКУ процедура реалізації відповідальності здійснюється в установленій процесуальній формі. Основою для застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства є протокол про його порушення або акт ревізії разом із супровідними матеріалами.

Бюджетно-правова відповідальність запроваджується виключно нормативно-правовими актами, виданими Кабінетом Міністрів України, Міністерством фінансів України, Державною казначейською службою України чи іншими суб'єктами публічної влади. Загалом така відповідальність визначена одним основним нормативно-правовим актом – Бюджетним кодексом України, ухваленим Верховною Радою України 8 липня 2010 року. Однак, відповідно до пункту 8 частини 1

статті 117 БКУ, певні заходи впливу за порушення бюджетного законодавства можуть також бути встановлені Законом про Державний бюджет України.

Метою аналізу юридичної відповідальності з точки зору різних концепцій є уточнення її сутності. Визначення поняття юридичної відповідальності дозволяє зрозуміти природу відповідальності за порушення бюджетного законодавства. Зростання інтересу до досліджень у цій сфері пояснюється увагою до основних механізмів юридичної відповідальності.

Науковці, зокрема І. Самощенко та М. Фарукшин, трактують юридичну відповідальність як форму державного примусу. Її суть полягає у зобов'язанні дотримуватися правових норм, а її реалізація супроводжується осудом правопорушень з боку держави і суспільства. Роботи таких дослідників, як С. Братусь і О. Лейст, визначають юридичну відповідальність як обов'язок правопорушника піддатися заходам примусу, передбаченим державою.

Зокрема, С. Братусь вважає відповідальність реалізацією санкцій юридичних норм, примусовим виконанням обов'язків особою чи організацією, якщо вони не виконуються добровільно. Незважаючи на відсутність єдиного підходу до визначення юридичної відповідальності, більшість науковців наголошують на її виникненні з моменту скоєння правопорушення. Вона становить юридичний зв'язок між винною особою і державою чи потерпілим. Загалом вважається, що відповідальність реалізується через правовідносини, ініційовані фактом правопорушення.

На нашу думку, основою для формування теоретичних конструкцій повинні бути чинні нормативно-правові акти, адже саме вони є ключовими під час правозастосування. Зміна законодавчих норм, безумовно, впливає на розробку теоретичних досліджень, зокрема таких категорій, як «порушення бюджетного законодавства» і «бюджетне правопорушення». У цьому контексті заслуговує уваги еволюція підходів до трактування цих понять, які висвітлювались у працях О. Гетманець. Авторка протягом тривалого часу завдяки глибокому аналізу бюджетного контролю акцентувала на неправомірних явищах у бюджетній сфері та застосуванні заходів відповідальності за їх здійснення.

Ще у 2013 році авторка звертала увагу на те, що укладачі Бюджетного кодексу України свідомо вибрали термін «порушення бюджетного законодавства» замість більш вузького поняття «бюджетне правопорушення», враховуючи обмежену застосовність останнього у деяких галузях права. Цей термін охоплює невиконання або неналежне

виконання норм, закріплених у джерелах бюджетного права. Тоді ж було зроблено висновок, що на цей час відсутні законодавчі підстави для використання терміна «бюджетне правопорушення» навіть на теоретичному рівні, не говорячи вже про його практичне застосування. У наступних роботах О. Гетманець наголошує на важливості розмежування понять «порушення бюджетного законодавства» та «бюджетне правопорушення». Вона вказує, що перелік порушень бюджетного законодавства і визначені в статті 117 Бюджетного кодексу України заходи впливу створюють підґрунтя для запровадження поняття «бюджетне правопорушення», яке водночас є вужчим за змістом порівняно з більш загальним терміном. Це пояснюється тим, що «порушення бюджетного законодавства» охоплює не лише суто фінансові чи бюджетні проступки, а також адміністративні й кримінальні порушення, пов'язані зі сферою фінансів і бюджету. Отже, перше поняття входить до складу другого як його частина.

Деякі науковці трактують поняття «порушення бюджетного законодавства» ширше порівняно з «бюджетним правопорушенням», акцентуючи, що останнє стосується лише порушень, спрямованих безпосередньо на бюджет, за які передбачено фінансову відповідальність. Натомість поняття порушення бюджетного законодавства, за оцінкою автора, вимагає критичного переосмислення. Запропоновані дефініції, засновані на законодавчій базі, розглядаються як неповні, оскільки вони обмежують обсяг цього поняття лише порушеннями процедури здійснення бюджетного процесу. Зрештою автор пропонує визначати порушення бюджетного законодавства як правопорушення, що є протиправним, суспільно шкідливим та умисним діянням суб'єкта бюджетного процесу, яке завдає шкоди фінансовим інтересам держави та територіальних громад, що охороняються законом. Водночас залишається невизначеним, чи охоплює це поняття адміністративні й кримінальні правопорушення, чи виключно бюджетні. Крім того, виокремлення такої ознаки, як умисність діяння, викликає дискусії і потребує подальшого аналізу.

У сфері юриспруденції досі не сформувався єдиний підхід щодо визначення поняття порушення бюджетного законодавства, його меж або співвідношення з іншими подібними категоріями, зокрема з терміном «бюджетне правопорушення». На нашу думку, доцільно підтримати позицію науковців, які у своїх дослідженнях спираються на законодавчу норму. Відповідно до цієї норми, під порушенням бюджетного законодавства розуміється недотримання учасником бюджетного процесу положень Бюджетного кодексу України чи

інших нормативно-правових актів, що регулюють складання, розгляд, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітність про його виконання (ст. 116 БК України). Таким чином, це поняття охоплює конкретні протиправні дії учасників бюджетного процесу, визначені в зазначеній статті. Серед таких дій можна виділити включення недостовірних даних до бюджетних запитів, порушення встановлених термінів подання цих запитів або повну їх відсутність.

Стосовно бюджетно-правової відповідальності таким фактом є порушення норм бюджетного законодавства. Це порушення може спричинити застосування одного або кількох видів юридичної відповідальності. Стаття 117 Бюджетного кодексу України свідчить, що за порушення норм бюджетного законодавства учасники бюджетного процесу можуть підлягати заходам впливу, які є проявом фінансово-правової відповідальності. Водночас у статті 121 зазначається, що посадові особи, через чиї дії було допущено такі порушення, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну чи кримінальну відповідальність згідно із законом. Таким чином, порушення норм бюджетного законодавства може мати наслідком одночасне застосування кількох видів юридичної відповідальності, що демонструє її системний характер.

Порушення порядку або строків подання та затвердження паспортів бюджетних програм, а також нецільове використання бюджетних коштів є прикладами неправомірних дій у сфері бюджетного законодавства. Відповідно до Бюджетного кодексу України передбачено застосування заходів державного примусу, таких як зупинення операцій із бюджетними коштами, призупинення бюджетних асигнувань, повернення коштів до відповідного бюджету тощо. Законодавець терміном «порушення бюджетного законодавства» визначив перелік протиправних дій, які можуть бути скоєні розпорядниками, одержувачами чи іншими учасниками бюджетного процесу. За ці дії накладаються заходи бюджетно-правового впливу, але не встановлюється персональна відповідальність для фізичних осіб – учасників бюджетного процесу або юридичних осіб – суб'єктів цивільно-правових відносин. Це відповідає положенням статті 121 Бюджетного кодексу України, яка, попри назву «Відповідальність за порушення бюджетного законодавства», підтверджує ці висновки. У першій частині зазначеної статті вказано, що посадові особи, з вини яких відбулося порушення бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із чинним законодавством. Тим самим законодавець чітко розмежовує поняття порушення бюджетного законодавства як діяння, що було допущене учасником бюджетного процесу через

провину посадових осіб, і відповідальність конкретних фізичних осіб за адміністративні, кримінальні чи інші правопорушення. Ця відповідальність базується не на самому факті порушення положень Бюджетного кодексу, а на підставах, визначених іншими законами (наприклад, Кримінальним кодексом України чи нормами Цивільного кодексу щодо відшкодування завданих збитків).

Порушення порядку або строків подання та затвердження паспортів бюджетних програм, а також нецільове використання бюджетних коштів є прикладами неправомірних дій у сфері бюджетного законодавства. Відповідно до Бюджетного кодексу України передбачено застосування заходів державного примусу, таких як зупинення операцій із бюджетними коштами, призупинення бюджетних асигнувань, повернення коштів до відповідного бюджету тощо. Законодавець терміном «порушення бюджетного законодавства» визначив перелік протиправних дій, які можуть бути скоєні розпорядниками, одержувачами чи іншими учасниками бюджетного процесу. За ці дії накладаються заходи бюджетно-правового впливу, але не встановлюється персональна відповідальність для фізичних осіб – учасників бюджетного процесу або юридичних осіб – суб'єктів цивільно-правових відносин. Це відповідає положенням статті 121 Бюджетного кодексу України, яка, незважаючи на назву «Відповідальність за порушення бюджетного законодавства», підтверджує ці висновки. У першій частині зазначеної статті вказано, що посадові особи, з вини яких відбулося порушення бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із чинним законодавством. Тим самим законодавець чітко розмежовує поняття порушення бюджетного законодавства як діяння, що було допущене учасником бюджетного процесу через провину посадових осіб, і відповідальність конкретних фізичних осіб за адміністративні, кримінальні чи інші правопорушення. Ця відповідальність базується не на самому факті порушення положень Бюджетного кодексу, а на підставах, визначених іншими законами (наприклад, Кримінальним кодексом України чи нормами Цивільного кодексу щодо відшкодування завданих збитків).

Частина 2 цієї статті також наголошує на важливості дотримання норм бюджетного законодавства, акцентуючи, що його порушення здійснюється розпорядниками або отримувачами бюджетних коштів. У ній конкретизується коло осіб, які, залежно від характеру їхніх дій, можуть бути притягнуті до відповідальності згідно із законодавством України, зокрема Кримінальним кодексом України та Кодексом України про адміністративні правопорушення. Зазначається, що це

може стосуватися керівників або інших посадових осіб, які несуть відповідальність за допущені порушення. Ще одним законодавчим актом, який регулює питання порушень бюджетного законодавства, є Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП). У статті 164-12 «Порушення бюджетного законодавства» передбачено адміністративну відповідальність у формі штрафів для посадових осіб. Це може стосуватися подання недостовірних даних у бюджетні запити, що спричинило затвердження необґрунтованих бюджетних призначень або асигнувань. Також ця стаття охоплює випадки порушень вимог Бюджетного кодексу України щодо попередньої оплати товарів, робіт чи послуг за рахунок бюджетних коштів, а також порушень порядку і строків такої оплати, виділення коштів із резервного фонду бюджету та інші дії, пов'язані з порушеннями, які деталізовано у статті 116 Бюджетного кодексу України.

Ми погоджуємося з позицією науковців, які вважають, що поняття «порушення бюджетного законодавства» в умовах сучасного нормативно-правового регулювання має насамперед практичну цінність. Водночас це поняття, як зазначалося раніше, може також слугувати основою для розробки теорії правового регулювання бюджетно-деліктних відносин. Саме в діяльності суб'єктів правозастосування це визначення має застосовуватися найширше порівняно з іншими схожими термінами, такими як «бюджетне правопорушення» і «бюджетний проступок». Останні два терміни є істотними для теоретичного аналізу й розмежування окремих видів деліктів у бюджетній сфері. На нашу думку, поняття «бюджетне правопорушення» доцільно використовувати як загальний термін, що охоплює кримінальні правопорушення (злочини), а також адміністративні, дисциплінарні, цивільні правопорушення у сфері бюджету і бюджетні проступки, за які передбачені заходи бюджетно-правового примусу. Водночас категорія «бюджетне правопорушення» має переважно теоретичне значення. Як уже неодноразово підкреслювалося в дослідженнях із фінансового права, впровадженню цього поняття до правової практики часто заважало те, що в теорії права наразі визнається існування обмеженої кількості видів юридичної відповідальності. При цьому підставою кожного виду відповідальності вважається конкретний галузевий тип правопорушення.

У сучасних умовах бюджетні правопорушення та їх караність часто порівнюють з іншими протиправними діяннями і наслідками, що передбачені нормами публічного права, особливо нормами адміністративного права. Такий підхід ґрунтується як на схожості законодавчих положень, що стосуються об'єктивної сторони бюджетних і адміністративних

правопорушень, так і на їхній подібній природі та ряді інших факторів. Водночас адміністративна відповідальність зосереджується на каральному аспекті, без надання компенсаційної складової, що притаманна майновій відповідальності. Як слушно зазначає Т. Коломоєць, заходи примусу, регламентовані фінансово-правовими нормами у сфері фінансової діяльності держави, мають особливості, які відрізняють їх від адміністративного примусу. Серед основних характеристик виділяється їхній кумулятивний характер, тобто поєднання компенсаційного та карально-виховного впливу. Така комбінація дозволяє провести паралель між каральними аспектами бюджетного правопорушення та цивільно-правового делікту, який тягне за собою настання цивільно-правової відповідальності.

На думку Р. Шишки та О. Шишки, цивільно-правова відповідальність має такі характерні риси: по-перше, вона настає лише за умови наявності складу правопорушення, який є підставою для притягнення до відповідальності; по-друге, її метою є забезпечення відшкодування чи компенсації порушених прав потерпілої сторони; по-третє, вона має майновий характер, що проявляється у вигляді відшкодування завданих збитків чи шкоди, сплати неустойки, компенсацій або іншого вилучення майна у порушника; і, по-четверте, її межі визначаються компенсаторною функцією та необхідністю еквівалентного відшкодування завданих збитків чи шкоди потерпілому. Сутність цивільно-правової відповідальності розкривається у таких аспектах, як санкція, покарання, здатність приймати відповідальність, реакція на правопорушення та гарантія забезпечення охоронної функції права. Вона складається із двох взаємопов’язаних елементів: компенсаційного та штрафного (репресивного) впливів. Особливістю протиправності цивільно-правового правопорушення є те, що в нормах цивільного законодавства не передбачено конкретних складів правопорушень; натомість визначаються загальні умови діянь, наслідком яких стає покарання. Воно поєднує в собі компенсаційну (правовідновлювальну) та каральну складові.

Компенсаційний аспект у даному контексті займає центральне місце, оскільки у багатьох дослідженнях саме відшкодування збитків розглядається як ключова мета цивільно-правової відповідальності. Застосування заходів, які мають майновий характер, таких як скорочення бюджетних асигнувань, повернення коштів до відповідного бюджету чи безспірне вилучення фінансів з місцевих бюджетів, спрямоване на компенсацію заподіяної шкоди та відновлення порушених прав держави або територіальних громад як власників бюджетних ресурсів.

Подібні заходи щодо порушень у бюджетній сфері мають компенсаційний (правовідновлювальний) характер і покликані шляхом повернення чи вилучення бюджетних коштів, а також скасування права на їх використання, забезпечити відновлення фінансових інтересів суспільно-територіальних утворень. Крім того, ці заходи сприяють налагодженню нормального функціонування бюджетних правовідносин, порушених через нецільове використання коштів або інші проступки. Застосування таких заходів передбачає наявність складу бюджету правопорушення, хоча документальне доведення вини учасника бюджетного процесу не завжди вимагається. Усі дії мають відбуватися з дотриманням установленого процедурного порядку, а межі їхнього застосування визначаються необхідністю компенсації та забезпечення еквівалентного відшкодування заподіяної шкоди державному чи місцевому бюджету.

10.2. Поняття бюджетно-правової відповідальності та її ознаки

Бюджетна система держави відіграє ключову роль у забезпеченні ефективності функціонування всіх секторів національної економіки, особливо в умовах економічної кризи. Формування цілісного та ефективного бюджетного законодавства, а також проведення фундаментальних наукових досліджень, спрямованих на аналіз правових основ фінансово-правової діяльності держави, зокрема фінансово-правової відповідальності, має вирішальне значення для майбутнього економічного розвитку будь-якої країни. Зважаючи на численні порушення бюджетного законодавства, які спостерігаються в сучасній економічній ситуації, особливий акцент слід робити на комплексному вивченні та поглибленому аналізі інституту бюджетної відповідальності як однієї з форм фінансово-правової відповідальності.

Особливого значення набуває детальний аналіз проблем, пов’язаних із фінансово-правовою відповідальністю за порушення норм бюджетного законодавства (так званою бюджетною відповідальністю). Це питання є надзвичайно важливим з огляду як на завдання та розвиток теоретичної юриспруденції, так і на практичні аспекти реалізації положень бюджетного законодавства. Зокрема, воно спрямоване на забезпечення охоронної функції права та підтримання стабільної роботи системи бюджетної відповідальності в державі. Не менш важливим є створення адекватного правового регулювання у сфері дотримання учасниками бюджетного процесу законодавчих норм.

Питання притягнення до відповідальності у випадках порушення цих норм виступає важливим інструментом для подолання кризових явищ в економіці будь-якої країни. У межах бюджетного права тематика контролю та відповідальності, пов'язана з плануванням, розподілом і використанням бюджетних коштів, посідає центральне місце. Її актуальність зумовлена вирішальним впливом на стан законності та ефективності функціонування бюджетної системи держави. Отже, глибокий аналіз питань бюджетної відповідальності, як специфічного виду фінансово-правової відповідальності, є надзвичайно важливим у сучасній юридичній науці.

Термін «фінансово-правова відповідальність» набув значного поширення в науковій сфері, хоча його сутність та місце в системі юридичної відповідальності досі залишаються об'єктом активних дискусій. Одним із ключових питань у цих обговореннях є класифікація видів фінансово-правової відповідальності, серед яких виокремлюються податкова, банківська, бюджетна та інші її форми. Проблематика бюджетної відповідальності є особливо актуальною, адже досі відсутній єдиний підхід до визначення її характеру та місця в загальній системі.

Аналіз фахової літератури свідчить, що найпоширенішою є концепція бюджетної відповідальності як особливого різновиду фінансово-правової відповідальності, що вирізняється своєю специфікою. Ці особливості дозволяють вважати бюджетну відповідальність відносно автономною в межах фінансово-правової системи.

До ключових ознак, які виділяють самостійність бюджетної відповідальності, належать:

а) існування власного бюджетного законодавства, побудованого на принципах бюджетного права;

б) порушення норм цього законодавства є основою для притягнення до відповідальності;

в) застосування санкцій має майновий і організаційний характер через специфіку бюджетно-правових норм;

г) у ролі суб'єктів виступають учасники бюджетного процесу;

д) реалізація бюджетної відповідальності відбувається у специфічній процесуальній формі, що відрізняє її від інших форм фінансової відповідальності. Ці риси однозначно демонструють, що бюджетну відповідальність не можна вважати підвидом традиційних форм адміністративної, кримінальної чи цивільно-правової відповідальності. Водночас її виразно можна віднести до сфери фінансово-правової відповідальності завдяки унікальному змісту та правовим засадам. Цей висновок підтримується і деякими представниками закордонної

наукової думки, які наголошують, що потреба у забезпеченні бюджетної дисципліни сприяла становленню особливого різновиду фінансово-правової відповідальності – бюджетної. Її дослідження й аналіз відкривають широке поле для подальшого розвитку юридичної науки у сфері фінансового права.

10.3. Бюджетне правопорушення як підстава бюджетно-правової відповідальності

Бюджетні правопорушення є важливим елементом фінансово-правової системи України, що регулює бюджетний процес та фінансові відносини між його учасниками. У цьому тексті детально розглянуто ключові аспекти бюджетних правопорушень, юридичної відповідальності та санкцій, встановлених законодавством за їх вчинення. Українська система відповідальності у сфері бюджетних правовідносин охоплює широкий спектр учасників і санкцій, спрямованих на дотримання фінансових норм і правил, і регулюється такими нормативними актами, як Бюджетний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення та Кримінальний кодекс України. Одним із ключових питань у цій тематиці є визначення поняття бюджетного правопорушення. Воно характеризується порушенням учасником бюджетного процесу встановленого порядку складання, розгляду, затвердження, внесення змін і виконання бюджету чи звіту про його реалізацію. До суб'єктів таких правопорушень належать розпорядники й отримувачі бюджетних коштів, а також органи місцевого самоврядування.

Юридична відповідальність за подібні порушення охоплює цивільну, дисциплінарну, адміністративну та кримінальну сферу. Законодавство визначає низку санкцій за порушення в межах бюджетних відносин, однак також передбачає можливість запровадження додаткових санкцій через підзаконні акти. До основних правопорушень відносять, наприклад, несвоєчасне подання бюджетних запитів або неправильне використання коштів бюджету, що може спричинити накладання фінансових санкцій. Особливістю бюджетних правопорушень є імперативний характер бюджетних відносин, що формує структуру адміністративної відповідальності в цій сфері через чіткі складові адміністративно-каральних діянь.

Комплексний підхід до аналізу та врегулювання таких порушень виступає важливим чинником стабільності й розвитку держави, сприяючи забезпеченню фінансової дисципліни та відповідальності

учасників бюджетного процесу. Бюджетна відповідальність вирізняється низкою ознак: вона підпорядковується принципам бюджетного права та настає виключно у разі порушення бюджетного законодавства; передбачає негативні наслідки майнового й організаційного характеру для винуватців, які визначаються специфікою юридичних санкцій; стосується лише тих суб'єктів, які беруть участь у бюджетному процесі; реалізується у спеціально регламентованій процесуальній формі.

Ці риси дозволяють вважати бюджетну відповідальність окремим видом фінансово-правової відповідальності, яка не повністю вписується у традиційні категорії адміністративної, кримінальної чи цивільно-правової відповідальності. Концепція виокремлення бюджетної відповідальності останнім часом активно підтримується й у наукових колах, включно з позицією деяких закордонних дослідників. Вони наголошують на тому, що необхідність підтримання бюджетної дисципліни стала основою для виникнення нового різновиду фінансово-правової відповідальності – бюджетної відповідальності. Її глибокий аналіз та чітке законодавче врегулювання є важливою умовою збереження стабільності й правопорядку у фінансовій сфері держави.

Бюджетне правопорушення є підставою для бюджетно-правової відповідальності, оскільки це дія або бездіяльність учасника бюджетного процесу, що порушує встановлений законом порядок складання, розгляду, затвердження, виконання та звітування щодо бюджету. Це порушення призводить до настання для винної особи одного з видів відповідальності: цивільної, дисциплінарної, адміністративної або кримінальної, згідно з чинним законодавством.

Поняття бюджетного правопорушення регламентовано у статті 116 Бюджетного кодексу України. Бюджетне правопорушення визначається як порушення учасником бюджетного процесу нормативно встановленого порядку, що стосується складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету або звітності про його виконання. Як і будь-яке інше порушення законодавства, бюджетне правопорушення характеризується низкою ознак, які забезпечують його юридичну і соціальну кваліфікацію:

Наявність діяння, що може виражатися як у формі дії, так і у формі бездіяльності. Негативна соціальна значущість діяння.

Для порушень у сфері бюджету вона проявляється у нанесенні шкоди державним органам, що супроводжується матеріальними збитками державі, окремим соціальним групам чи конкретним фізичним особам.

Протиправність діяння, яка полягає у порушенні норм бюджетного права.

Винуватість, яка свідчить про усвідомлення суб'єктом протизаконного характеру своїх дій чи їх наслідків.

Юридична відповідальність, яка настає для винної сторони як наслідок її діяння. Ці ознаки формують концептуальну основу розуміння бюджетного правопорушення та ступінь його небезпеки для суспільного і державного добробуту.

Характеристики бюджетного правопорушення

Об'єктом бюджетного правопорушення є суспільні відносини, що складаються щодо бюджетної діяльності, тобто діяльності щодо формування складу бюджетів, бюджетної системи, бюджетних повноважень, організації бюджетного процесу. Ці відносини охороняються матеріальними та процесуальними нормами бюджетного права, і їх порушення спричиняє шкоду державі. За своєю структурою ці відносини характеризуються суб'єктом, тобто учасником бюджетної діяльності, об'єктом (предметом) відносин (гроші) та соціальними зв'язками, які складаються між учасниками бюджетної діяльності щодо формування, використання, розподілу бюджетних коштів.

Суб'єкт: будь-який учасник бюджетного процесу (посадові особи, розпорядники або одержувачі бюджетних коштів, підприємства, установи, організації). Суб'єктом бюджетного порушення є учасники бюджетного процесу, які повинні виконувати свої обов'язки згідно із законом, але порушують зобов'язання. До них належать юридичні особи, тобто органи влади, органи контролю, бюджетні установи та фізичні особи, розпорядники бюджетних коштів, керівники державних органів влади та інші державні службовці, тобто фізичні та юридичні особи, які не виконують своїх функцій у бюджетній системі або недостатньо їх виконують і несуть юридичну відповідальність.

Об'єктивна сторона: порушення встановленого порядку здійснення бюджетних процедур. Об'єктивна сторона бюджетного правопорушення – це ознаки порушення та умови його скоєння, тобто будь-яке порушення вимог бюджетного законодавства, що виявляється у:

– дії: вчинення протиправних дій (наприклад, незаконне використання коштів);

– бездіяльності: невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків (наприклад, невиконання вимог щодо звітування).

Види відповідальності

– *цивільна:* відповідальність, що настає незалежно від інших видів стягнень;

– *дисциплінарна*: відповідальність, що застосовується до

службових осіб, яка може включати догану, звільнення тощо;

– адміністративна: відповідальність, що настає за вчинення адміністративного правопорушення, наприклад, за порушення порядку публічних закупівель;

– *кримінальна*: відповідальність, що настає за вчинення кримінального правопорушення, такого як крадіжка або розтрата бюджетних коштів.

Враховуючи загальні теоретичні основи юридичної науки та положення бюджетного права, варто більш чітко окреслити поняття бюджетного правопорушення. Це можна визначити як невиконання або порушення учасниками бюджетного процесу встановлених норм і правил, спрямованих на організацію та функціонування бюджетної системи й процесу формування бюджету.

Для більш детального аналізу доцільно класифікувати бюджетні правопорушення за окремими критеріями.

Залежно від об’єкта, такі порушення можна поділити на такі групи:

1) недотримання вимог щодо звітності;
2) порушення, пов’язані з використанням бюджетних коштів;
3) невиконання чи порушення нормативно-правових актів, що регулюють бюджетну сферу.

До основних проблем належать: несвоєчасне або неповне надання звітів про виконання бюджету, недотримання правил бухгалтерського обліку та складання звітності, внесення неправдивих даних у бюджетні запити, подання недостовірної звітності й інформації щодо виконання бюджетів, порушення встановлених строків подачі бюджетних запитів або їх відсутність, а також низка інших порушень.

До другої групи порушень належать такі дії: нецільове використання бюджетних коштів; недотримання встановленого порядку проведення операцій із бюджетними коштами, використання цих коштів посадовцями всупереч їхньому призначенню або в обсягах, що перевищують затверджені ліміти видатків; ігнорування вимог щодо пропорційного скорочення витрат бюджету чи забезпечення пропорційного фінансування видатків бюджетів усіх рівнів; ухиляння від сплати податків, зборів та інших обов’язкових платежів; включення до спеціального фонду бюджету надходжень із джерел, які не підпадають під визначення Бюджетного кодексу України або відповідного закону про Державний бюджет України; зарахування бюджетних доходів на сторонні рахунки замість єдиного казначейського рахунка (за винятком коштів, отриманих установами України, що діють за кордоном), а також їхнє акумулювання на рахунках органів, які контролюють надходження

до бюджету. До того ж сюди належить зарахування доходів бюджету до іншого рівня бюджету, ніж це визначено Бюджетним кодексом України чи законом про Державний бюджет України, зокрема через порушення пропорцій у розподілі податків, зборів та інших доходів між бюджетами.

Порушення також охоплюють здійснення державних або місцевих запозичень, надання гарантій без дотримання вимог Бюджетного кодексу України та інші подібні дії.

До третьої групи бюджетних правопорушень належать такі порушення: недотримання розпорядниками бюджетних коштів вимог щодо ухвалення бюджетних зобов'язань; порушення строків ухвалення нормативно-правових актів, що стосуються бюджету; недоліки у бюджетному плануванні; видання нормативно-правових чи розпорядчих актів із порушенням визначеного законом порядку; ухвалення рішень, які зумовили перевищення визначених меж державного або місцевого боргу, а також граничних обсягів надання державних чи місцевих гарантій.

Серед інших правопорушень – нехтування порядком і строками подання, розгляду та затвердження кошторисів і супровідної документації, що застосовуються у процесі виконання бюджету; затвердження кошторисних показників без відповідних розрахунків і економічного обґрунтування; недотримання правил і строків подання та затвердження паспортів бюджетних програм у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі; несвоєчасне доведення документів із визначеними обсягами бюджетних асигнувань до нижчестоящих розпорядників коштів чи одержувачів бюджетних коштів; порушення порядку і строків відкриття або закриття рахунків в установах казначейського обслуговування бюджетних коштів та інші подібні дії.

Залежно від рівня матеріальної шкоди та суспільної небезпеки дії, що спричинені бюджетними правопорушеннями, можна класифікувати на два види:

– бюджетні правопорушення;
– бюджетні злочини.

Головним об'єктом таких правопорушень або злочинів є бюджетні кошти, а саме їх неправомірне чи нецільове використання, тобто витрачання на потреби, які не відповідають затвердженим бюджетним призначенням.

Бюджетний злочин має низку характерних ознак:

– суб'єктами злочину виступають державні службовці, зокрема керівники або посадові особи;
– регулювання здійснюється нормами кримінального права;

– розгляд такого злочину можливий виключно в межах судового провадження;

– процес має специфічні процедурні риси;

– предметом злочину є значні грошові суми: великі обсяги коштів (сума, яка перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян у тисячу разів) або особливо великі обсяги (сума, яка перевищує цей мінімум у три тисячі і більше разів).

Податки, збори та інші обов'язкові платежі становлять важливу частину доходів державного і місцевих бюджетів, однак регулюються нормами податкового права.

Як наслідок, відповідальність за їх несплату підпадає під компетенцію податкового права і не є предметом прямого бюджетного контролю. Аналіз бюджетних правопорушень доцільно здійснювати також з урахуванням видів юридичної відповідальності, що передбачається за їх вчинення.

До таких правопорушень належать дії, за які застосовуються фінансова, адміністративна, кримінальна або цивільно-правова відповідальність. Вибір конкретної форми відповідальності визначається природою бюджетного правопорушення, а також характеристиками суб'єкта і об'єкта, що були задіяні у порушенні.

Практика свідчить, що виявлення випадків порушення бюджетного законодавства є досить поширеним явищем. Серед них можна виділити недотримання встановленого порядку здійснення операцій з бюджетними коштами, порушення процедури ухвалення рішень щодо місцевих бюджетів органами місцевого самоврядування, несвоєчасне подання фінансової звітності, невиконання термінів затвердження проєктів бюджету тощо. Проте реальне притягнення до юридичної відповідальності за подібні порушення є вкрай рідкісним. Це зумовлено низкою чинників, серед яких основним є недосконалий стан нормативно-правового забезпечення бюджетного контролю та відповідальності за недотримання положень бюджетного законодавства.

У контексті децентралізації бюджетної системи, трансформації міжбюджетних відносин і значного впливу політичних факторів на бюджетний процес істотно зростає потреба у вдосконаленні процедури розгляду порушень та злочинів у бюджетній сфері, а також в забезпеченні державного бюджетного контролю через механізми їх попередження та встановлення санкцій. Принцип відповідальності учасників бюджетного процесу, закріплений у положеннях Бюджетного кодексу України, ефективно реалізується за умови надання суб'єктам контролю необхідних повноважень і зобов'язань, а також створення таких організаційних

засад контрольної діяльності, які сприяють дотриманню кожним учасником вимог законодавства на кожному етапі здійснення бюджетного циклу.

Згідно зі ст. 117 Бюджетного кодексу України визначаються такі заходи впливу за порушення бюджетного законодавства:

1) попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою усунути виявлені порушення. Цей захід застосовується у всіх випадках, коли встановленно факти порушення бюджетного законодавства. У таких ситуаціях порушення повинні бути виправлені протягом 30 календарних днів.

2) зупинення операцій із використанням бюджетних коштів;

3) призупинення бюджетних асигнувань; Цей захід передбачає тимчасове припинення права на взяття бюджетного зобов'язання на відповідну суму впродовж періоду від одного до трьох місяців у межах поточного бюджетного року; Виконання цього заходу здійснюється шляхом внесення змін до розпису бюджету (кошторису) відповідно до порядку, встановленого центральним органом виконавчої влади, який відповідає за формування державної бюджетної політики;

4) зменшення обсягу бюджетних асигнувань передбачає тимчасове позбавлення права на здійснення бюджетних зобов'язань відповідної суми до завершення поточного бюджетного періоду; Це здійснюється шляхом внесення коректив до розпису бюджету (кошторису) і, за необхідності, подальшого внесення змін до закону про Державний бюджет України або рішення про місцевий бюджет згідно з порядком, визначеним Кабінетом Міністрів України;

5) повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету;

6) призупинення дії рішення щодо місцевого бюджету;

7) безспірне вилучення коштів із місцевих бюджетів полягає у стягненні відповідними органами, які забезпечують казначейське обслуговування бюджетних коштів, суми із місцевих бюджетів на користь Державного бюджету. Зокрема, це може включати зменшення обсягів трансфертів (дотації вирівнювання) місцевим бюджетам на відповідну суму відповідно до встановленого порядку Кабінетом Міністрів України.

Застосування примусових заходів у бюджетній сфері, з урахуванням їх специфіки, дозволяє класифікувати такі заходи як елемент фінансово-правової відповідальності за недотримання положень бюджетного законодавства. Реалізація фінансово-правової відповідальності в межах бюджетного процесу здійснюється через засоби превентивного характеру, припинення процесів, їх поновлення, а також застосування фінансових санкцій. Превентивні заходи є ключовими на етапах

підготовки, розгляду та затвердження бюджетних проєктів. Учасники бюджетного процесу, в ході виконання своїх функціональних завдань, працюють над тим, щоб забезпечити максимальну ефективність і законність ухвалення рішень стосовно використання бюджетних ресурсів. Ці рішення можуть прийматися спільно на засіданнях відповідних органів влади або шляхом узгоджувальних процедур. Контролюючі органи, відповідальні за управління бюджетним процесом, зацікавлені в його оптимальній організації. Засоби припинення процесу, як правило, застосовуються у випадках порушення норм бюджетного законодавства або в умовах надзвичайних обставин, викликаних дестабілізацією політичної чи економічної ситуації в державі. Поновлення бюджетних процедур є необхідним при щорічному затвердженні державних бюджетів, у разі поновлення фінансування після його зупинення чи накладення санкцій. Таким чином, застосування примусових заходів слугує механізмом забезпечення організації бюджетного процесу та гарантує притягнення до відповідальності у разі його порушення. Засоби примусу у бюджетному процесі мають такі особливості:

1) передбачають можливість досудового застосування заходів примусу для запобігання порушенням;

2) включають комплексні дії, спрямовані на забезпечення законності всіх стадій бюджетного процесу, що зокрема охоплюють поєднання фінансових санкцій з адміністративними заходами, такими як призупинення бюджетних асигнувань або рішень щодо бюджету;

3) характеризуються спрощеним процедурним порядком застосування, що сприяє оперативності у забезпеченні правопорядку у сфері державних фінансів.

Фінансово-правова відповідальність за порушення норм бюджетного законодавства передбачає застосування фінансових санкцій, до яких належать:

- призупинення бюджетних асигнувань;
- блокування операцій із бюджетними коштами;
- скорочення асигнувань розпорядникам бюджетних коштів;
- повернення субвенцій;
- припинення дії рішень щодо затверджених бюджетів;
- інші фінансові стягнення, зокрема пені, штрафи тощо.

Ці санкції визначені положеннями Бюджетного кодексу та застосовуються у випадку конкретних порушень бюджетної дисципліни.

Зокрема, стаття 117 Бюджетного кодексу надає контрольним органам право призупиняти бюджетні асигнування органам державної влади та місцевого самоврядування за такі порушення:

1) подання несвоєчасної або неповної звітності про виконання бюджету;

2) невиконання вимог щодо бухгалтерського обліку, складання звітності та запровадження внутрішнього фінансового контролю за бюджетними коштами, а також порушення встановленого порядку їх перерахування;

3) надання недостовірних звітів або неправдивої інформації щодо виконання бюджетів;

4) порушення розпорядниками бюджетних коштів вимог щодо прийняття ними бюджетних зобов'язань;

5) використання бюджетних коштів із порушенням їх цільового призначення.

Призупинення операцій з бюджетними коштами застосовується щодо розпорядників і отримувачів бюджетних ресурсів у випадках допущення ними бюджетних правопорушень. Це обмеження може тривати до 30 календарних днів, якщо закон не передбачає інші терміни. Однак законодавство не деталізує конкретні види правопорушень для застосування цієї санкції.

Зменшення бюджетних асигнувань і повернення субвенцій використовується як механізм покарання за невідповідне використання бюджетних коштів. У разі таких порушень до винних посадових осіб можуть бути застосовані дисциплінарні, адміністративні або кримінальні заходи відповідальності, що залежать від обсягу неправомірно використаних ресурсів.

Фінансово-правова відповідальність за бюджетні порушення представляє собою покарання, яке накладається уповноваженим органом на суб'єкта бюджетної діяльності за вчинені порушення відповідно до встановлених норм бюджетного права.

Вона реалізується через зазначені санкції, а також через додаткові фінансові заходи, такі як штрафи, пеня або примусові стягнення, що базуються на положеннях фінансового законодавства. Особливість цих санкцій полягає в тому, що вони можуть виступати як самостійний вид покарання у формі бюджетних заходів або ж як доповнення до інших правових норм, які передбачають відповідальність за правопорушення у сфері бюджету.

Одна з ключових особливостей фінансових санкцій за порушення бюджетного законодавства полягає в тому, що їхнє застосування забезпечує державі додаткові надходження. Ці заходи спрямовані як на юридичних, так і на фізичних осіб та мають різноманітні форми.

Бюджетний кодекс передбачає кілька видів заходів щодо

порушників, які можна класифікувати як фінансові санкції, при цьому деякі з них є доволі нетиповими. Наприклад, до таких заходів належить призупинення дії рішення про бюджет, що надає право відповідним державним органам встановлювати штрафні заходи у вигляді моральних і матеріальних наслідків для порушника. Призупинення на місяць дії рішення про бюджет запроваджується у випадках порушення процесу формування бюджету, зокрема в частині реалізації державних делегованих повноважень органами влади вищого рівня відносно органів нижчого рівня.

Цей тип санкції має велике значення, адже виконує дві важливі функції: по-перше, забезпечує відповідальність органів влади різного рівня за виконання бюджетних зобов'язань, а по-друге, блокує фінансування бюджетів до моменту врегулювання повноважень і вирішення конфліктів між суб'єктами, які беруть участь у цих процесах.

Фінансово-правова відповідальність виступає вагомим інструментом у вирішенні бюджетних спорів, які часто виникають у процесі взаємодії суб'єктів бюджетної діяльності. Застосування фінансових санкцій не тільки дозволяє компенсувати завдану правопорушником матеріальну шкоду, але й забезпечує додаткове наповнення бюджетів. Однак є низка проблемних аспектів, пов'язаних із практикою накладення таких санкцій за порушення бюджетного законодавства.

Зокрема, регулювання фінансових санкцій здійснюється численними нормативно-правовими актами, причому переважно підзаконного характеру, що обумовлює розрізненість правозастосовчої практики. Відсутність кодифікації положень щодо підстав накладення санкцій, механізмів їх розрахунку та процедур оскарження значно ускладнює забезпечення правової визначеності в цій сфері.

Додатковою проблемою є нерозробленість фундаментальних понять, таких як «економічний делікт», «економічне правопорушення» чи «проступок». На рівні нормативних актів зазначаються лише окремі ознаки правопорушень, що не сприяє систематизації відповідних правовідносин. Важливо зауважити, що у чинному Бюджетному кодексі України фінансово-правова відповідальність як така не має належного визначення. Натомість фінансові санкції застосовуються переважно в ролі інструмента покарання за порушення бюджетного законодавства.

Процедуру накладення таких санкцій регламентовано статтею 118 Бюджетного кодексу України, відповідно до якої фінансові санкції або адміністративні стягнення здійснюються на підставі рішення уповноваженої контролюючої особи. Це рішення приймається на основі протоколу про бюджетне правопорушення або акта ревізії з долученими

до нього матеріалами. Право застосовувати фінансові санкції мають такі суб'єкти: Міністерство фінансів України, керівники органів Державної казначейської та податкової служб, Міністр фінансів Автономної Республіки Крим, керівники місцевих фінансових органів, а також голови виконавчих органів міської влади населених пунктів районного значення, селищної та сільської рад. Такий підхід до визначення кола повноважень є важливим елементом забезпечення контролю за дотриманням норм бюджетного законодавства.

Згідно з положеннями статті 120 Бюджетного кодексу України, процедура зупинення операцій із бюджетними коштами передбачає тимчасове припинення усіх фінансових транзакцій, пов'язаних зі здійсненням платежів з рахунку суб'єкта, який порушив бюджетне законодавство. У випадку, коли уповноважений орган ухвалює розпорядження про таке зупинення, обмеження поширюються на операції з бюджетними коштами на рахунках розпорядників або одержувачів, що належать до відповідної бюджетної програми або тимчасової класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів, за якою було виявлено порушення. Це також стосується бюджетних програм чи тимчасової класифікації видатків і кредитування місцевих бюджетів, які забезпечують утримання установи. У разі, якщо порушення стосується бюджетної програми, що не передбачена у поточному бюджетному періоді, уповноважений орган у своєму розпорядженні фактично визначає відповідну програму або класифікацію, яка забезпечує фінансове утримання установи. Пункт 4 Порядку зупинення операцій з бюджетними коштами детально регламентує ці особливості. Особливо важливим є забезпечення відповідності характеристик рахунків, щодо яких застосовується механізм зупинення операцій із бюджетними коштами, вимогам чинного законодавства. Призупинення бюджетних асигнувань передбачає тимчасове припинення можливості здійснення зобов'язань за бюджетними коштами в межах 50 % від загального обсягу асигнувань. Це реалізується шляхом внесення відповідних коректив до помісячного розпису асигнувань загального фонду бюджету чи спеціального фонду. Зміни охоплюють плани асигнувань загального та спеціального фондів, а також помісячні плани використання бюджетних ресурсів закладів освіти, наукових установ або медичних закладів.

У галузі фінансового права залишається відкритим та дискусійним питання щодо змісту, визначення понятійних характеристик та класифікації заходів впливу, які застосовуються у випадках порушення

бюджетного законодавства. Одним із таких заходів є призупинення бюджетних асигнувань, яке інтерпретується з різних перспектив. По-перше, зазначений механізм може розглядатися як фінансово-правова санкція за недотримання норм бюджетного законодавства. У цьому контексті її треба вважати встановленим бюджетно-правовою нормою заходом державного примусу, що має на меті забезпечення юридичних наслідків невиконання відповідних положень для розпорядників або отримувачів бюджетних ресурсів. Такий примусовий захід супроводжується нанесенням майнових (зокрема грошових) збитків порушнику, що має одночасно стимулювати виконання бюджетних зобов'язань та сприяти охороні і захисту відносин у сфері бюджету. По-друге, певна частина науковців визначає призупинення асигнувань як оперативно-бюджетну санкцію. У цьому аспекті вона являє собою юридичний захід, передбачений Бюджетним кодексом України, який виконує правоохоронну функцію. Це включає попередження, припинення або обмеження дій осіб, що є учасниками бюджетного процесу. Застосування таких заходів дозволяє уповноваженим суб'єктам відновлювати правопорядок у сфері бюджетної діяльності та забезпечувати суворе дотримання бюджетної дисципліни. По-третє, заходи впливу такого характеру можуть трактуватися як юридична відповідь на бюджетні правопорушення, яка водночас поєднує правооновлюючу функцію із матеріальним покаранням винуватих осіб. У цьому підході вказується, що такі заходи перебувають у компетенції суб'єктів спеціалізованого бюджетного контролю, які здійснюють їх у порядку, визначеному чинним законодавством. Наслідки їхнього застосування часто поширюються не лише на порушників, але й на громади, які проживають у відповідних адміністративно-територіальних утвореннях. На сьогодні позиції більшості дослідників у цій галузі відзначаються плюралізмом думок щодо змістового наповнення та правового статусу зазначених заходів впливу, що вимагає подальшого теоретичного осмислення і нормативного закріплення.

Основною метою впровадження цього заходу впливу є забезпечення усунення виявленого порушення бюджетного законодавства та відновлення дотримання законності у діяльності відповідних учасників бюджетного процесу. У процесі досягнення цієї мети реалізуються функції загальної та індивідуальної профілактики, покарання й відновлення порушених правових норм.

Основними характеристиками зупинення операцій із бюджетними

коштами та призупинення бюджетних асигнувань є такі аспекти: По-перше, ці механізми впливу застосовуються виключно в межах бюджетної діяльності держави та органів місцевого самоврядування. Бюджетна діяльність здійснюється в рамках бюджетного процесу, який регламентується чинним законодавством і охоплює складання, розгляд, ухвалення, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контроль за дотриманням бюджетних норм і правил (згідно з п. 10 ст. 2 Бюджетного кодексу України). Зважаючи на це, зупинення операцій із бюджетними коштами та призупинення бюджетних асигнувань можуть бути реалізовані виключно щодо суб'єктів учасників бюджетного процесу, відповідно до встановлених законодавством підстав, із використанням правових інструментів, передбачених нормами бюджетного права. При цьому статтею 117 Бюджетного кодексу України не уточнюється перелік учасників бюджетного процесу, стосовно яких може застосовуватись процедура призупинення бюджетних асигнувань. Однак у пункті 1 Порядку призупинення бюджетних асигнувань та пункті 1 Порядку зупинення операцій із бюджетними коштами зазначено, що ці санкції стосуються розпорядників та отримувачів бюджетних коштів.

По-друге, подібні заходи впливу можуть бути реалізовані виключно у випадках порушення бюджетного законодавства. Однією з позитивних особливостей Бюджетного кодексу України є чітке визначення основних категорій порушень, які можуть призвести до зупинення операцій із бюджетними коштами чи призупинення бюджетних асигнувань. Виявлені порушення доцільно класифікувати відповідно до етапів бюджетного процесу. Зокрема, на етапі складання проєкту бюджету підставами для зупинення операцій із бюджетними коштами можуть бути: внесення неправдивих даних до бюджетних запитів, недотримання визначених строків подачі цих запитів або їхнє повне ігнорування, а також встановлення недостовірних обсягів бюджетних ресурсів під час планування показників бюджету.

10.4. Види бюджетно-правової відповідальності

Бюджетне правопорушення є підставою для застосування бюджетно-правової відповідальності, оскільки воно являє собою дію або бездіяльність учасника бюджетного процесу, що суперечить нормам чинного законодавства, регулюючим порядок складання, розгляду, затвердження, виконання та звітування за бюджетом. Таке порушення має наслідком притягнення винної особи до одного з видів юридичної відповідальності: цивільної, дисциплінарної, адміністративної або кримінальної відповідно до вимог діючого законодавства.

Основні характеристики бюджетного правопорушення можна конкретизувати таким чином:

– Суб'єкт: ним може бути будь-який учасник бюджетного процесу, включаючи посадових осіб, розпорядників чи одержувачів бюджетних коштів, а також підприємства, установи й організації.

– Об'єктивна сторона: полягає у порушенні встановлених процедур здійснення бюджетних операцій.

– Дії: підпадають під визначення неправомірних дій, наприклад, використання бюджетних коштів із порушенням законодавства.

– Бездіяльність: проявляється у невиконанні або неналежному виконанні обов'язків, як-от недотримання вимог щодо звітності.

Види відповідальності в межах бюджетного права

1. *Цивільна відповідальність.* Настає незалежно від інших правових санкцій і передбачає відшкодування майнової шкоди, завданої бюджету.

Цивільна відповідальність у сфері бюджетної діяльності полягає насамперед у відшкодуванні заподіяної шкоди, як державі, так і фізичним чи юридичним особам, з боку посадових осіб, залучених до бюджетного процесу. Відповідно до частини 1 статті 1166 Цивільного кодексу України, майнова шкода, спричинена неправомірними рішеннями, діями або бездіяльністю, що порушують особисті немайнові права чи завдають шкоди майну фізичних або юридичних осіб, підлягає повному відшкодуванню особою, яка її спричинила. Однак, згідно з частиною 22^1 статті 1174 Цивільного кодексу України, шкода, завдана фізичним чи юридичним особам незаконними рішеннями, діями або бездіяльністю посадових осіб органів державної влади, влади Автономної Республіки Крим або органів місцевого самоврядування під час реалізації ними своїх повноважень, відшкодовується незалежно від вини цих осіб. У таких випадках

компенсація здійснюється державою, Автономною Республікою Крим або відповідними органами місцевого самоврядування.

2. *Дисциплінарна відповідальність*. Застосовується до службових осіб за порушення трудової дисципліни або посадових обов'язків. Види покарань включають догани, звільнення та інші заходи дисциплінарного впливу.

Дисциплінарні санкції за порушення бюджетного законодавства є одним із засобів впливу адміністрації, установ чи організацій на особу, яка допустила порушення. Санкції можуть включати попередження, догани, суворі догани або інші заходи, що перебувають у межах компетенції керівництва. Рішення про накладення стягнення за бюджетне правопорушення підлягає оскарженню протягом 10 днів із дня його винесення, якщо інше не передбачено нормативно-правовими актами. Оскаржити рішення можна як у відповідному органі, що його видав, так і в судовому порядку. Водночас процедура оскарження не зупиняє виконання самого рішення. Відповідальність у межах бюджетного процесу є його визначальною складовою на всіх етапах.

На думку деяких науковців, дисциплінарна відповідальність фізичних осіб за порушення бюджетного законодавства зазвичай настає у випадках, коли відповідне порушення не передбачає адміністративної чи кримінальної відповідальності. Однак трапляються ситуації, коли посадові особи притягуються до дисциплінарної відповідальності навіть після того, як до них були застосовані інші види заходів відповідальності.

Аналіз даних щодо виконання бюджетів демонструє потребу в удосконаленні теоретичних підходів до цього питання та регулярному впровадженні розроблених принципів у практику бюджетної діяльності. Проблеми державного контролю за використанням бюджетних коштів, а також створення ефективного механізму протидії порушенням і зловживанням у фінансовій сфері залишаються важливими викликами для органів державної влади.

Свого часу для поліпшення ситуації в бюджетному управлінні був ухвалений Указ Президента України «Про зміцнення фінансової дисципліни та запобігання правопорушенням у бюджетній сфері».

Цей документ передбачає обов'язкове вдосконалення організації контролю за виконанням бюджету. Зокрема, органам державної влади та місцевого самоврядування доручено впроваджувати нові принципи управління фінансовими ресурсами, а також посилювати координацію між фінансовими та фіскальними структурами для забезпечення належного виконання бюджетного процесу.

3. *Адміністративна відповідальність*. Передбачена за вчинення адміністративного правопорушення, наприклад, за порушення законодавства у сфері публічних закупівель чи неналежного використання коштів.

Адміністративна відповідальність за вчинення бюджетних правопорушень має низку відмінностей від фінансової відповідальності.

По-перше, адміністративна відповідальність поширюється виключно на фізичних осіб, які скоїли відповідне правопорушення, зокрема посадових осіб, керівників чи працівників.

По-друге, її реалізація здійснюється через застосування адміністративних стягнень, переважно штрафів, тоді як фінансова відповідальність охоплює ширший спектр заходів, ніж виключно грошові стягнення.

По-третє, адміністративна відповідальність передбачає специфічну процедуру накладення таких стягнень.

Відповідно до положень Бюджетного кодексу, адміністративні стягнення застосовуються до осіб, які порушили правила використання бюджетних коштів, вимоги ведення бухгалтерського обліку та звітності, або регламент надання інформації про виконання бюджету, а також за інші подібні порушення. Зокрема, використання бюджетних коштів не за цільовим призначенням або порушення порядку проведення бюджетних операцій, визначених чинним бюджетним законодавством, тягне за собою адміністративну відповідальність.

Такі дії кваліфікуються відповідно до статті 164-12 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) і караються штрафом у розмірі від 30 до 70 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Водночас складання протоколу про адміністративне правопорушення віднесено до компетенції посадових осіб податкових органів, органів державної контрольно-ревізійної служби та Рахункової палати, відповідно до статті 255 КУпАП.

Таким чином, адміністративні стягнення являють собою засоби правового впливу на осіб, які порушили бюджетне законодавство. Вони мають характер осуду та накладають матеріальні наслідки для правопорушника, хоча й не спричиняють суттєвих юридичних ускладнень для останнього. Однак такі санкції спрямовані на забезпечення дотримання норм бюджетного права та запобігання подальшим порушенням.

4. *Кримінальна відповідальність*. Виникає у разі вчинення злочинів, таких як розтрата або присвоєння бюджетних ресурсів, і тягне за собою санкції у межах кримінального законодавства. Кримінальна відповідальність за бюджетні злочини передбачена Бюджетним кодексом

і стосується посадових осіб, які витратили бюджетні кошти всупереч їхньому цільовому призначенню або видали нормативно-правові акти чи розпорядження, що змінюють доходи та видатки бюджету, порушуючи встановлений законодавством порядок.

Ця форма відповідальності має такі ключові особливості:

– суб'єктами злочину виступають посадові особи;
– регулюється нормами кримінально–процесуального права;
– реалізується винятково через судовий розгляд;
– супроводжується низкою процесуальних нюансів.

Відповідно до Кримінального кодексу України, статті 210 та 211 визначають покарання за порушення законів про бюджетну систему та за видання нормативно-правових актів або розпоряджень, що впливають на бюджетні кошти. Санкції включають штраф, виправні роботи, обмеження свободи чи позбавлення волі. Дії, що вчинені повторно або за попередньою домовленістю групою осіб, караються більш жорстко. Наприклад, за використання бюджетних коштів всупереч їхньому цільовому призначенню передбачено обмеження свободи від двох до п'яти років або позбавлення волі на строк від двох до восьми років з додатковим позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років. Сума штрафу за такі злочини варіюється від 100 до 400 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Отже, бюджетне правопорушення становить серйозний правовий феномен, який охоплює як суб'єктивний склад учасників процесу, так і різноманітні аспекти порушення встановлених норм поведінки в бюджетній сфері.

Висновки до теми 10

Бюджетно-правова відповідальність становить окремий вид юридичної відповідальності, який виникає через порушення норм бюджетного законодавства та регулюється в межах, визначених законами. Її специфічність полягає у спрямованості на забезпечення регламентів бюджетного процесу, а за їх нехтування передбачено різноманітні форми впливу, такі як цивільна, дисциплінарна, адміністративна або кримінальна відповідальність.

Ключовим аспектом є те, що цей вид відповідальності відзначається автономністю, маючи всі характерні риси юридичної відповідальності, включаючи застосування санкцій, закріплених законодавством. Основні

положення бюджетно-правової відповідальності:

– Автономність: бюджетно-правова відповідальність є незалежним видом юридичної відповідальності, що має відмінності від кримінальної, адміністративної чи цивільної відповідальності, проте може бути пов'язана з ними.

– Підстави: її виникнення обумовлене недотриманням встановлених процедур складання, розгляду, затвердження, внесення змін до бюджету, виконання фінансових зобов'язань або складання звітів про їх виконання.

– Суб'єкти: нести відповідальність можуть учасники бюджетного процесу, серед яких розпорядники бюджетних коштів, які взаємно відповідають разом із одержувачами за порушення правил перерахування коштів.

– Форми відповідальності: залежно від характеру порушень застосовуються різні типи відповідальності, включаючи цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну. Цілі: основна мета полягає у забезпеченні дотримання норм бюджетного законодавства та створенні умов для раціонального й ефективного використання публічних фінансових ресурсів.

Розглянуто концепції юридичної відповідальності, звернено увагу на доцільність аналізу цього явища у сфері бюджетних правопорушень за наступною схемою: юридична відповідальність загалом (як цілісна система) – види юридичної відповідальності (як підсистеми) – підвиди юридичної відповідальності (як структурні елементи системи) – норма, що передбачає юридичну відповідальність (як базовий елемент). Тож під поняттям «юридична відповідальність за правопорушення в бюджетній сфері» розуміються приписи норм законодавства, які охоплюють фінансово-правову, адміністративну, кримінальну, цивільну та дисциплінарну відповідальність. Ці види відповідальності функціонують як підсистеми в межах загальної системи бюджетно-правової відповідальності. Бюджетно-правова відповідальність як окремий підвид юридичної має певні характеристики. Вона слугує інструментом захисту правового порядку та передбачає застосування державного примусу, що закріплено у статті 117 Бюджетного кодексу (БКУ). Цей вид відповідальності настає за вчинення правопорушення та невідривно пов'язаний із суспільним осудом. Практичним аспектом є те, що порушення, визначені у статті 116 БК, включають такі випадки, як недотримання строків подання бюджетних запитів чи їх неподання, порушення вимог БК України, а також найбільш поширене – нецільове використання бюджетних коштів. Вчинення таких бюджетних правопорушень тягне за собою негативні наслідки матеріального чи

організаційного характеру для порушника. Відповідно до статті 118 БК, процедура застосування заходів впливу здійснюється у встановленій процесуальній формі. Підставами для застосування таких заходів є протокол про порушення бюджетного законодавства або акт перевірки з відповідними додатками. Бюджетно-правова відповідальність встановлюється виключно нормативно-правовими актами, що ухвалюються Кабінетом Міністрів України, Міністерством фінансів України, Державною казначейською службою та іншими суб'єктами публічної влади. Цей вид відповідальності визначається одним ключовим нормативно-правовим актом – Бюджетним кодексом України.

Вдосконалення законодавчої діяльності у сфері бюджету є важливим кроком для належного функціонування бюджетної системи країни. Це сприятиме покращенню добробуту громадян і забезпеченню вищого рівня життя в Україні.

Контрольні запитання до теми 10

1. Які норми бюджетного законодавства регулюють бюджетно-правову відповідальність?
2. Який порядок притягнення до бюджетно-правової відповідальності?
3. Які правові наслідки настають за бюджетні правопорушення?
4. Які види бюджетних правопорушень існують?
5. Хто є суб'єктом бюджетного правопорушення?
6. Що таке бюджетне правопорушення?
7. Що вважається бюджетним правопорушенням?
8. Яка відповідальність за нецільове використання бюджетних коштів?
9. Що визначається порушенням бюджетного законодавства учасником бюджетного процесу?
10. Яку відповідальність несуть посадові особи, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства?
11. Назвіть визначення «нецільового використання бюджетних коштів», закріплене нормативно-правовими актами України.
12. Що є підставою для зменшення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів та повернення коштів одержувачами бюджетних коштів у дохід відповідного бюджету?
13. Які наслідки встановлення посадовими особами державних органів, уповноважених на проведення ревізії (перевірки), факту здійснення видатків з місцевих бюджетів, які повинні були провадитися з іншого бюджету? Який порядок безспірного вилучення коштів

з місцевих бюджетів, витрачених на видатки, які повинні були провадитися з іншого бюджету?

14. Який орган ухвалює рішення про зменшення бюджетних асигнувань головному розпоряднику коштів державного бюджету?

15. Які дії треба вчинити контролюючому органу у разі встановлення факту нецільового використання бюджетних коштів їх одержувачем? Яка процедура повернення коштів одержувачами бюджетних коштів у дохід відповідного бюджету?

16. Який порядок повернення бюджетних коштів, отриманих як субвенція, до відповідного бюджету в разі їх нецільового використання?

17. Який порядок складання та передачі за належністю Протоколу про бюджетне правопорушення? Які органи уповноважені на складання протоколу?

18. Які критерії ефективності використання коштів передбачені стандартом Рахункової палати «Порядок підготовки і проведення перевірок та оформлення їх результатів»?

19. Який документ складається за результатами проведення перевірок Рахункової палати України? Який порядок його складання? Який порядок подання зауважень керівником підконтрольної установи?

Тестові завдання до теми 10

1. *Яка мета бюджетно-правової відповідальності як інституту фінансового права:*

а) збільшення податкових надходжень будь-якою ціною;

б) забезпечення законності та дисципліни у бюджетному процесі;

в) зменшення видатків на державне управління;

г) стимулювання іноземних інвестицій?

2. *Яка з наведених ознак найточніше відрізняє бюджетно-правову відповідальність від адміністративної:*

а) застосовується лише судом;

б) має виключно каральну мету;

в) пов’язана з порушенням норм бюджетного законодавства та має майново-організаційний характер;

г) поширюється лише на фізичних осіб?

3. *Яка поведінка є підставою для настання бюджетно-правової відповідальності:*

а) будь-яке порушення етичного кодексу держслужбовця;

б) невиконання чи неналежне виконання норм бюджетного законодавства; учасником бюджетного процесу;

в) прострочка сплати єдиного соціального внеску;

г) невиконання умов цивільного договору між приватними особами?

4. *Хто належить до суб'єктів бюджетно-правової відповідальності:*

а) лише органи державної влади;

б) лише одержувачі бюджетних коштів;

в) учасники бюджетного процесу (розпорядники, одержувачі, фіноргани тощо);

г) виключно посадові особи місцевого самоврядування?

5. *Який документ зазвичай є процесуальною підставою для застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства:*

а) службова записка працівника;

б) протокол про порушення бюджетного законодавства або акт ревізії (аудиту);

в) усне повідомлення керівника;

г) довідка бухгалтерії про касовий розрив?

6. *Який захід належить до фінансово-правових санкцій у сфері бюджету:*

а) арешт майна за ухвалою слідчого судді;

б) дисциплінарна догана;

в) призупинення бюджетних асигнувань;

г) усне застереження керівника установи?

7. *Який захід може застосовуватися до місцевих бюджетів у разі порушення бюджетного законодавства:*

а) скасування місцевих податків;

б) безспірне вилучення коштів із місцевого бюджету;

в) автоматичне розпускання ради;

г) встановлення нових ставок орендної плати?

8. *Який строк найчастіше встановлюється для усунення порушень після винесення попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства:*

а) 7 календарних днів;

б) 15 календарних днів;

в) 30 календарних днів;

г) 60 календарних днів?

9. *Яка форма вини найтиповіше враховується при кваліфікації бюджетного правопорушення:*

а) лише умисел;
б) лише необережність;
в) як умисел, так і необережність залежно від складу;
г) вина значення не має?

10. *Яка з наведених дій є прикладом нецільового використання бюджетних коштів:*

а) фінансування видатків у межах затверджених призначень;
б) спрямування коштів на іншу бюджетну програму без установленої процедури змін;
в) корекція кошторису за рішенням вищого розпорядника;
г) повернення невикористаних асигнувань до бюджету?

11. *Який орган належить до суб'єктів застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства:*

а) Національне антикорупційне бюро України;
б) Міністерство фінансів України / місцеві фіноргани (у межах компетенції);
в) Національний банк України;
г) Державна служба статистики України?

12. *Який захід впливу безпосередньо блокує проведення видатків за відповідною бюджетною програмою:*

а) зменшення обсягу асигнувань у наступному році;
б) попередження;
в) зупинення операцій з бюджетними коштами;
г) передача матеріалів до правоохоронних органів?

13. *Який вид юридичної відповідальності найчастіше застосовується до посадових осіб за порушення порядку складання і подання бюджетної звітності, що не містить ознак злочину:*

а) кримінальна;
б) адміністративна;
в) цивільно-правова;
г) міжнародно-правова?

14. *Що характеризує об’єктивну сторону бюджетного правопорушення:*

а) психічне ставлення особи до діяння;

б) порушення встановлених процедур та правил бюджетного процесу (дія/бездіяльність, наслідки, причинний зв’язок);

в) належність особи до держслужби;

г) наявність приватного інтересу?

15. *У чому полягає особливість поєднання видів відповідальності у бюджетній сфері:*

а) інші види не застосовуються, якщо застосована бюджетно-правова;

б) може наставати одночасно фінансова (бюджетна) та, за підставами закону, адміністративна/кримінальна/цивільна;

в) завжди застосовується лише дисциплінарна;

г) допускається лише кримінальна?

16. *Який приклад порушення найімовірніше призведе до призупинення бюджетних асигнувань:*

а) несуттєва технічна помилка в акті приймання робіт;

б) систематичне неподання або подання недостовірної бюджетної звітності;

в) запізнення працівника на роботу;

г) невчасне проведення інвентаризації необоротних активів?

17. *Який процесуальний шлях оскарження рішення про застосування заходу впливу є коректним:*

а) лише до керівника установи, що виніс рішення;

б) адміністративне оскарження до вищого органу та/або звернення до суду;

в) звернення до прокуратури як єдиний шлях;

г) подання скарги в електронній формі без підпису?

18. *Який критерій найчастіше використовують для класифікації бюджетних правопорушень:*

а) рівень довіри суспільства до органу;

б) величину середньої заробітної плати працівників установи;

в) об’єкт посягання та стадію бюджетного процесу, на якій допущено порушення;

г) форму власності контрагента?

19. *Який із наведених прикладів відображає превентивний характер бюджетно-правових заходів:*

а) накладення штрафу після завершення бюджетного року;

б) зупинення операцій з коштами для недопущення подальших порушень;

в) призначення службового розслідування без наслідків;

г) розірвання господарського договору за згодою сторін?

20. *Яка з тез найбільш точно розкриває зміст «бюджетного правопорушення»:*

а) будь-яке порушення норм фінансового права;

б) діяння учасника бюджетного процесу, що порушує порядок складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та/або звітування;

в) лише кримінально каране розкрадання бюджетних коштів;

г) будь-який проступок працівника бюджетної установи?

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ І РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

Основні нормативні акти

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

2. Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург : Рада Європи, 1985. 22 с.

3. Кодекс належної практики фіскальної прозорості. *Міжнародний валютний фонд*. Вашингтон : МВФ, 2014. 56 с.

4. Лімська декларація керівних принципів контролю. Міжнародний документ від 01.12.1977. URL : https://regulation.gov.ua/documents/id209768.

5. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50-51. Ст. 572.

6. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25. Ст. 131.

7. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон Української РСР від 18.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.

8. Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44-48. Ст. 552.

9. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. *Голос України*. 2010. № 229-230.

10. Сімейний кодекс України : Закон України від 10.01.2002 № 2947-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 21-22. Ст. 135.

11. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40. Ст. 356.

12. Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність : Закон України від 21.12.2017 р. № 2258-VIII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2258-19#Text.

13. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 07.12.2000 № 2121-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 5. Ст. 30.

14. Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні : Закон України від 16.07.1999 № 996-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 40. Ст. 365.

15. Про Бюро економічної безпеки України : Закон України від 28.01.2021 № 1150-IX. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text.

16. Про валюту і валютні операції : Закон України від 21.06.2018 № 2473-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 30. Ст. 239.

17. Про відкритість використання публічних коштів : Закон України від 11.02.2015 № 183-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 16.

Ст. 109.

18. 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 № 2402-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 3. Ст. 474.

19. Про депозитарну систему України : Закон України від 06.07.2012 № 5178-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 39. Ст. 517.

20. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23.03.2000 № 1602-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 25. Ст. 195.

21. Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків : Закон України від 30.10.1996 р. № 448/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 51. Ст. 292.

22. Про державні цільові програми : Закон України від 18.03.2004 № 1621-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 25. Ст. 32.

23. Про державну підтримку інвестиційних проектів із значними інвестиціями в Україні : Закон України від 17.12.2020 № 1116-IX. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1116-20#Text.

24. Про джерела фінансування органів державної влади : Закон України від 30.06.1999 № 783-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 34. Ст. 274.

25. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22.05.2003 р. № 851-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36. Ст. 275.

26. Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги : Закон України від 05.10.2017 № 2155-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 45. Ст. 400.

27. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 06.12.2019 № 361-IX. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#Text.

28. Про запобігання фінансовій катастрофі та створення умов для економічного зростання в Україні : Закон України від 27.03.2014 № 1166-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 20-21. Ст. 745.

29. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 90.

30. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 08.07.2010 № 2464-VI. *Урядовий кур'єр*. 2010. № 156.

31. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

32. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16.04.1991

№ 959-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 29. Ст. 377.

33. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.

34. Про міжнародні договори України : Закон України від 29.06.2004 № 1906-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 50. Ст. 540.

35. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

36. Про опіку та піклування : Закон України від 26.05.2023 № 3153-IX. *Голос України*. 2023. № 112.

37. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей : Закон України від 24.01.1995 № 20/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 6. Ст. 35.

38. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26 січня 1993 р. № 2939-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 13. Ст. 110.

39. Про особливості здійснення правочинів з державним, гарантованим державою боргом та місцевим боргом і державними деривативами : Закон України від 19.05.2015 № 436-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 30. Ст. 274.

40. Про платіжні послуги : Закон України від 30.06.2021 № 1591-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 10-11. Ст. 26.

41. Про публічно-приватне партнерство : Закон України від 19.06.2025 № 4510-IX. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4510-20#Text.

42. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15.07.1997 № 452/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 38. Ст. 249.

43. Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 36. Ст. 360.

44. Про ринки капіталу та організовані товарні ринки : Закон України від 23.02.2006 № 3480-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 31. Ст. 268.

45. Про фінансові послуги та фінансові компанії : Закон України від 14.12.2021 № 1953-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 3-4. Ст. 10.

46. Про структуру бюджетної класифікації України : Постанова Верховної Ради України від 12.07.1996 № 327/96. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 42. Ст. 208.

47. Про випуск казначейських зобов'язань : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.09.2012 № 836. *Офіційний вісник України*. 2012. № 67. Ст. 2750.

48. Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 № 43. *Офіційний вісник України*. 2016. № 12. Ст. 506.

49. Про затвердження Положення про Державну казначейську службу

України : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 № 215. *Урядовий кур'єр*. 2015. № 33.

50. Про затвердження Положення про Державну службу фінансового моніторингу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2015 № 537. *Офіційний вісник України*. 2015. № 62. Ст. 2028.

51. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375. *Офіційний вісник України*. 2014. № 69. Ст. 1936.

52. Про затвердження Порядку визначення необхідності, розміру та виду майнового забезпечення під час надання кредитів (позик), залучених державою або під державні гарантії : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 р. № 460. *Офіційний вісник України*. 2011. № 33.

53. Про затвердження Порядку використання коштів резервного фонду бюджету : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.03.2002 № 415. *Офіційний вісник України*. 2002. № 14. Ст. 734.

54. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для забезпечення державної підтримки реалізації інвестиційних проектів із значними інвестиціями : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2024 № 468. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/468-2024-%D0%BF#Text.

55. Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 № 110. *Офіційний вісник України*. 2011. № 12. Ст. 512.

56. Про затвердження Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.12.2010 № 1132. *Урядовий кур'єр*. 2010. № 241.

57. Про затвердження Порядку повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету в разі їх нецільового використання : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.12.2010 № 1163. *Офіційний вісник України*. 2012. № 15. Ст. 812.

58. Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2006 № 550. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/550-2006-%D0%BF#Text.

59. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 № 106. *Офіційний вісник України*. 2007. № 8. Ст. 313.

60. Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228. *Офіційний вісник України*. 2002. № 9.

61. Про окремі заходи щодо забезпечення державного фінансового контролю : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.09.2022 № 1119.

URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1119-2022-%D0%BF#Text.

62. Про порядок покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2010 № 1204. *Офіційний вісник України*. 2010. № 100. Ст. 3566.

63. Про утворення Агентства з управління державним боргом України : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.12.2020 № 127. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/127-2020-%D0%BF#Text.

64. Про утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2015 № 714. *Офіційний вісник України*. 2015. № 76. Ст. 2516.

65. Деякі питання відкриття рахунків для відновлення України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.03.2022 № 202-р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/202-2022-%D1%80#Text.

66. Про затвердження Національного плану дій з відновлюваної енергетики на період до 2030 року та плану заходів з його виконання : розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.08.2024 № 761-р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-2024-%D1%80#Text.

67. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 № 538-р. *Офіційний вісник України*. 2002. № 38. Ст. 1793.

68. Про бюджетну класифікацію : наказ Міністерства фінансів України від 14.01.2011 № 11. URL : https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11#Text.

69. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо організації здійснення місцевих запозичень, надання місцевих гарантій, управління місцевим боргом та гарантованим Автономною Республікою Крим, обласною радою, міською, селищною чи сільською територіальною громадою боргом : наказ Міністерства фінансів України від 16.05.2024 № 239. URL : https:// zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0239201-24#n6.

70. Про затвердження Порядку взаємодії Міністерства фінансів України як головного розпорядника коштів державного бюджету та відповідальних виконавців бюджетних програм на всіх стадіях бюджетного процесу : наказ Міністерства фінансів України від 22.02.2022 р. № 88. *Офіційний вісник України*. 2022. № 23.

71. Про затвердження Порядку казначейського обслуговування державного бюджету за витратами : наказ Міністерства фінансів України від 24.12.2012 № 1407. *Офіційний вісник України*. 2012. № 72. Ст. 2918.

72. Про затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів : наказ Міністерства фінансів України від 23.08.2012 № 938. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1569-12#Text.

73. Про затвердження Порядку складання Протоколу про порушення бюджетного законодавства та форми Протоколу про порушення бюджетного законодавства : наказ Міністерства фінансів України від 15.11.2010 № 1370.

Офіційний вісник України. 2010. № 93.

74. Про паспорти бюджетних програм : наказ Міністерства фінансів України від 29.12.2002 № 1098. *Офіційний вісник України*. 2003. № 5. Ст. 196.

Основна література

1. Андрущенко Г. С., Коваленко А. А., Савченко Л. А. Фінансово-контрольне право : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2021. 348 с.

2. Бандурка О. М., Гетманець О. П., Жорнокуй Ю. М. Фінансове право : підруч. / за заг. ред. О. П. Гетманець. Харків : ХНУВС, 2017. 392 с.

3. Бондар Т. В., Якимчук Н. Я. Податкове право : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2022. 312 с.

4. Бондаренко І. М. Кодифікація фінансового законодавства: зміст, форми та наслідки : монографія. Харків : Право, 2020. 328 с.

5. Воронова Л. К., Кучерявенко М. П., Пришва Н. Ю. Фінансове право України : навч. посіб. / за заг. ред. Л. К. Воронової. Київ : Правова єдність, 2010. 393 с.

6. Гарбінська-Руденко А. В. Бюджетне право : навч. посіб. Ірпінь : Державний податковий університет, 2023. 340 с.

7. Дікань Л. В. Контроль у бюджетних установах: теорія та практика : монографія / за заг. ред. Л. В. Дікань. Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2016. 332 с.

8. Дмитрик О. О., Алісов Є. О., Кобильнік Д. А. Фінансове право : підруч. / за заг. ред. О. О. Дмитрик. Одеса : Юридика, 2022. 466 с.

9. Дмитрик О. О., Єфремова К. В., Котенко А. М. та ін. Фінансове право : підруч. / за ред. О. О. Дмитрик. Харків : ВД «Право», 2024. 704 с.

10. Дяків Т., Тетарчук І. Фінансове право : навч. посіб. для підгот. до іспитів. Київ : ЦНЛ, 2020. 160 с.

11. Іванський А. Й. Фінансове право : підруч. Київ : Юрінком Інтер, 2022. 484 с.

12. Кагановська Т. Є., Кучерявенко М. П. Фінансове право : підруч. / за заг. ред. Т. Є. Кагановської, М. П. Кучерявенка. Харків : Право, 2022. 432 с.

13. Касьяненко Л. М., Головко Л. С., Колесник В. О. Податкове право України : навч. посіб. Ірпінь : Університет ДФС України, 2021. 356 с.

14. Касьяненко Л. М., Мацелик Т. О., Аністратенко Ю. І. Фінансове право України (особлива частина) : навч. посіб. Ірпінь : Державний податковий університет, 2022. 580 с.

15. Касьяненко Л. М., Мацелик Т. О., Новицька Н. Б. Фінансове право України (загальна частина) : навч. посіб. Ірпінь : УДФСУ, 2021. 234 с.

16. Качула С. В., Павлова Г. Є., Лисяк Л. В. Бюджетна система України : навч. посіб. в схемах і таблицях. Дніпро : Моноліт, 2021. 332 с.

17. Ковалів М. В., Єсімов С. С., Проць І. М. та ін. Фінансове право України : навч. посіб. Львів : СПОЛОМ, 2022. 394 с.

18. Кучерявенко М. П., Білінський Д. О., Головашевич О. О. Актуальні питання науки фінансового права : монограф. / за заг. ред. М. П. Кучерявенка.

Харків : Право, 2010. 457 с.

19. Кучерявенко М. П., Дмитрик О. О., Лукашев О. А. Фінансове право : підруч. / за ред. М. П. Кучерявенка. Харків : Право, 2016. 440 с.

20. Кучерявенко М. П., Сухонос В. В. Бюджетне право : навч.-метод. посіб. Харків : Право, 2022. 198 с.

21. Латковська Т. А. Цифрова трансформація фінансового сектора України в умовах діджиталізації на рівні країн ЄС: монографія. *Адміністративістика в умовах цифровізації: теорія, правове регулювання, практика.* 2022. С. 639-679.

22. Марченко О. М., Пушак Я. Я., Ревак І. О. Фінансова безпека держави : навч. посіб. Львів : ЛьвДУВС, 2020. 356 с.

23. Монаєнко А. О. Бюджетне право України : навч. посіб. Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2009. 399 с.

24. Монаєнко А. О. Правові основи державного фінансового контролю : навч. посіб.. Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2008. 152 с.

25. Музика-Стефанчук О. А., Максименко В. М. Об'єкти фінансових правовідносин: проблеми теорії та практики : монографія. Київ : ВАДЕКС, 2023. 199 с.

26. Музика-Стефанчук О. А., Якимчук Н. Я. Сучасне фінансове право. Право публічних фінансів : підруч.. Київ : АртЕк, 2024. 656 с.

27. Музиченко Г. В., Коляда Т. А. Публічні фінанси: навч. посібник. Одеса : ПНПУ ім. К. Д. Ушинського ; Ірпінь : Державний податковий університет, 2024. 108 с.

28. Оніщенко Н. М., Гетманцев Д. О. Податкове право України : навч.-практ. посіб.. Київ : Юрінком Інтер, 2023. 280 с.

29. Фінансове право : навч. посіб. / кол. авт.: д.ю.н., проф., засл. діяч науки і техн. України О. С. Юнін, д.ю.н., доц. К. Р. Резворович, к.ю.н., доц. М. П. Юніна та ін. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2023. 180 с.

30. Савченко Л. А. Бюджетне право України : навч. посіб. Київ : Алерта, 2021. 224 с.

31. Сучасна бюджетна система: правила та процедури: навч. посібник / за заг. ред. В. В. Зубенка. Київ : ІБСЕД, Проєкт «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», 2017. 184 с.

32. Тулянцева В. А. Правове регулювання діяльності позабюджетних державних фондів в Україні : монографія. Київ : ВД «Гельветика», 2021. 224 с.

33. Фінансове право у схемах : навч.-метод. посіб. Київ, 2021. 112 с.

34. Фінансове право: навч. посіб. / за ред. Л. В. Фокші. Дніпро : ДДУВС, 2017. 280 с.

35. Харитонова О. І. Бюджетне право у схемах і таблицях : навч.-метод. матеріали. Одеса : ОНУ, 2023. 96 с.

36. Чернадчук В. Д. Стан та перспективи розвитку бюджетних правовідносин в Україні : монографія. Суми : Універсальна книга, 2012. 455

37. Шаров О. М. Грошова глобалізація. Історіософський трактат з питань геоекономічного поширення грошових відносин: монографія. Київ, 2020. 680 с.

Додаткова література

1. Debt Sustainability Analysis and Its Policy Implications for Ukraine (2024). *Public and Municipal Finance, 13(2),* 25-33. URL : https://www.businessperspectives.org/index.php/journals/public-and-municipal-finance/issue-466/debt-sustainability-analysis-and-its-policy-implications-for-ukraine.

2. Demianchuk, M. A. (2025). International Financial Support and Public Debt. *Economics and Innovation Journal, 2,* 55-63. URL : https://www.ei-journal.com/index.php/journal/article/view/1576.

3. Hantsiak, M. (2022). Current State of Attracting Budget Deficit Financing on the Market of State Debt Securities of Ukraine. URL : https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5342082.

4. Krupiak, I. (2024). Management of the State Debt of Ukraine in the context of balancing its economic development. *Scientific Bulletin of WUNU, 4.* URL : https://sf.wunu.edu.ua/index.php/wof/article/view/1683.

5. Lunin O. Ensuring the transparency principle in the budgetary process: financial and legal dimension. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2025. № 3(88). С. 55-60. URL : https://visnyk-law.uzhnu.edu.ua/index.php/visnyk/article/view/1060.

6. Petrukha, S., Petrukha, N., & Miakota, R. (2024). Debt policy of Ukraine in the conditions of modernization of public finances. *Baltic Journal of Economic Studies, 10(3),* 276-288. URL : https://www.baltijapublishing.lv/index.php/issue/article/view/2506.

7. Public Debt Management of Ukraine. *ResearchGate*. 2024. URL : https://www.researchgate.net/publication/378277587_Public_debt_ management_of_Ukraine.

8. Rubai O. Local budgets in the conditions of financial decentralization. *Вісник Львівського національного аграрного університету. Серія: Економіка АПК*. 2024. № 1(31). С. 230-233. URL : https://science.lnau.edu.ua/journals/index.php/economics/article/view/2925.

9. Бей С. Стан державного боргу України в умовах воєнного стану. *Modern Economics Research*. 2023. № 2. С. 40-49. URL : https://www.mer-journal.sumy.ua/index.php/journal/article/view/169.

10. Бортняк В. А. Фінансовий контроль як фактор реалізації фінансово-господарської політики держави. *Журнал східноєвропейського права*. 2020. № 73. С. 44-49. URL : http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2020/02/bortniak_73.pdf.

11. Бортняк В. А., Бортняк К. В. Зовнішній фінансовий контроль за дотриманням бюджетного законодавства у Державному бюро розслідувань. *Вчені записки Таврійського національного університету ім. В. І. Вернадського.*

Серія: Юридичні науки. 2020. № 31(70). С. 28-33. URL : http://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/2_2020/part_2/8.pdf.

12. Буй Т., Прімєрова О. Бюджетна система України: вплив війни та виклики повоєнної відбудови. *Києво-Могилянський науковий вісник*. 2023. № 3. С. 45-54. URL : https://ekmair.ukma.edu.ua/bitstreams/78bb228f-071c-450e-b135-21515fc2b41c/download.

13. Гайбура Ю. А. Управління державним боргом України: стан і перспективи. *Подільський вісник: сільське господарство, техніка, економіка*. 2024. № 32. С. 119-128. URL : https://journals.pdu.khmelnitskiy.ua/index.php/podilian_bulletin/article/view/317.

14. Гарбінська-Руденко А., Волинець В., Чорноіван Я. Актуальні законодавчі зміни у виконанні місцевих бюджетів в Україні. *Актуальні проблеми правознавства*. 2022. № 43. С. 57-64. URL : https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2022/12/43.pdf.

15. Гасанов С. Трансформація бюджетної системи України в умовах воєнного стану. *Фінанси, облік і аудит*. 2023. № 4(46). С. 14-22. URL : https://fkd.net.ua/index.php/fkd/article/view/4261.

16. Гордей О. Д., Рябокінь М. В., Котух Є. В., Новицька О. В. Середньострокове бюджетне планування в територіальних громадах. *Економічний вісник університету*. 2023. № 56. С. 162-174.

17. Державний борг України за масштабної кризи. 2024. URL : https://www.researchgate.net/publication/366968924_Derzavnij_borg_Ukraini_za_masstabnoi_krizi.

18. Довга М. О., Мельник О. П. Проблеми правового регулювання фінансового контролю в Україні та шляхи їх вирішення. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2021. № 29. С. 92-97.

19. Жаріков А. Ю. Інституційні засади формування системи бюджетно-податкового регулювання. *Агросвіт*. 2020. № 24. С. 79-85.

20. Закернична А. Бюджетний процес в Україні: сутність, особливості та проблеми. *Scientia*. 2022. № 15. С. 25-32. URL : https://previous.scientia.report/index.php/archive/article/view/2570.

21. Ковальчук А. С. Фінансово-правове регулювання платіжних систем в Україні : дис. … д-ра філос. 081 Право / Національний юридичний університет ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2023. 234 с.

22. Косяченко К. Е. Бюджетні установи як учасники бюджетного процесу: їх права та обов'язки. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки*. 2021. № 5. С. 115-118.

23. Кухарець О. В. Місцеві бюджети в системі бюджетних відносин. *Актуальні проблеми державного управління*. 2024. № 2. С. 15-22. URL : https://academy.gov.ua/apdu/article/view/2024-2-kukharets.

24. Лямзіна О. В., Гарбінська-Руденко А. В. Поняття та значення державного боргу України в умовах воєнного стану. *Аналітично-порівняльне*

правознавство. 2022. № 4. С. 259-263. URL : http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/267661.

25. Мацелик Т. О., Стріяшко Г. М. Контролюючі суб'єкти у сфері бюджетного процесу: розмежування компетенційних повноважень. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2019. № 15. С. 112-118.

26. Міжнародний досвід реструктуризації державного боргу у вимірі України. *Національний інститут стратегічних досліджень*. 2022. URL: https://niss.gov.ua/doslidzhennya/ekonomika/mizhnarodnyy-dosvid-restruktury-zatsiyi-derzhavnoho-borhu-uvymiri-ukrayiny.

27. Музика-Стефанчук О. А. Фінансове право крізь призму публічної фінансової політики. *Слово Національної школи суддів України.* 2023. № 3(44). С. 85-93.

28. Омельченко І. Особливості бюджетної системи в сучасних умовах. *Юридичний електронний науковий журнал*. 2024. № 1. С. 117-121. URL : https://jes.nuoua.od.ua/archive/1_2024/22.pdf.

29. Пархуць Л. Головні розпорядники бюджетних коштів у бюджетному процесі: правові аспекти. *Інвестиції: практика та досвід*. 2022. № 20. С. 48-53. URL : https://www.investplan.com.ua/?op=1&z=7920&i=9.

30. Подаков Є. С. Державний борг України 2024: сучасний стан та вплив. *Трансформації в економіці*. 2024. № 1. С. 134-142. URL : https://www.transformations.in.ua/index.php/journal/article/download/134/131.

31. Попович С. Контроль за використанням державних коштів на базі місцевих бюджетів України. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2023. № 4. С. 266-272. URL : https://journals.khnu.km.ua/vestnik/wp-content/uploads/2023/07/2023-318-44.pdf.

32. Пришва Н. Ю. Дискусійні питання щодо правового регулювання неподаткових обов'язкових платежів до позабюджетних фондів коштів. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 5. С. 156-161.

33. Разінькова М. Ю. Зовнішній державний борг України на сучасному етапі. *Ukrainian Journal of Applied Economics*. 2024. № 1(9). С. 680-687. URL : https://ujae.org.ua/wp-content/uploads/2024/10/ujae_2024_r01_a68.pdf.

34. Ракша С. Механізм функціонування Державного бюджету України в умовах воєнного стану. *Економіка та держава*. 2023. № 5. С. 60-66. URL : https://www.economy.in.ua/?op=1&z=6100&i=10.

35. Рябокінь М. В., Гордей О. Д., Новицька О. В., Котух Є. В., Козій Н. С. Особливості бюджетного процесу в умовах воєнного стану. *Економіка і регіон*. 2022. № 4(87). С. 275-281.

36. Рябокінь М., Костенко О., Пастушенко С. Особливості бюджетного процесу в умовах воєнного стану. *Економіка і регіон*. 2023. № 4(89). С. 72-78. URL : https://journals.nupp.edu.ua/eir/article/view/2809.

37. Сисоєва І. М. Особливості здійснення державного фінансового контролю в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 18. С. 11-18.

38. Скрипник Г., Черненко В. Державний фінансовий контроль України в умовах воєнного стану. *Економіка та суспільство*. 2023. № 52. С. 94-101. URL : https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/download/5397/ 5339.

39. Токарєва К. В. Правове регулювання бюджетного процесу України в умовах воєнного стану. *Право і безпека*. 2022. № 3(86). С. 26-36. URL : https://pb.univd.edu.ua/index.php/PB/article/view/5588.

40. Фокша Л. В. Правова природа військових облігацій та їх роль у забезпеченні фінансової стабільності держави в умовах сучасних безпекових викликів. *Національні інтереси України*. 2025. № 6. С. 488-500.

41. Фокша Л. В. Правове регулювання громадського контролю за використанням коштів місцевих бюджетів. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки*. 2013. № 6(2). С. 69-72.

42. Фокша Л. В. Публічні гарантії як механізм підтримки суб'єктів господарювання. *Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування*: матер. Всеукр. науково-практ. конф. (м. Дніпро, 5 грудня 2024 р.). Дніпро : ДДУВС, 2025. С. 115-118.

43. Фокша Л. В. Публічні фонди: поняття, ознаки та правова природа. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2014. № 10-1(1). С. 160-162.

44. Фокша Л. В. Теоретико-правові засади бюджетного кредитування в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 2. С. 292-301.

45. Ціпенда В. Про складову предмета доказування у спорах щодо виплат із бюджету. *Вісник господарського судочинства*. 2024. № 2. С. 22-32. URL : https://vgp.court.gov.ua/archives/2024/2/

46. Чернадчук В. Закон про державний бюджет як об'єкт бюджетних правовідносин. *Підприємництво, господарство і право*. 2013. № 12.

47. Шевчук О., Федишин О. Фінансово-правові аспекти державного бюджету та його роль у бюджетній системі України. *Актуальні питання юриспруденції*. 2019. № 2(18). С. 100-105.

48. Шпак І. В. Правове регулювання видатків бюджету на національну безпеку та оборону : дис. … д-ра філос. 081 Право / Державний податковий університет. Ірпінь, 2024. 202 с.

49. Шпак І. В. Сутність та особливості правового регулювання видатків бюджету на сектор національної безпеки і оборони в умовах воєнного стану. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 6. С. 555-560.

50. Шпак Т. Правове регулювання видатків Державного бюджету України на потреби оборони в умовах воєнного стану. *Часопис Київського університету права*. 2023. № 4. С. 124-130.

51. Якимчук Н. Зміст і стан законодавчого закріплення правової категорії «фінансові ресурси» та її елементів. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2021. № 4(119). С. 123-127.

Навчальне видання

Киян Володимир Якович
Обушенко Наталія Миколаївна
Фокша Лілія Володимирівна
Косяченко Ксенія Едуардівна
Карпенко Роман Валерійович

БЮДЖЕТНЕ ПРАВО

Навчальний посібник

Редактор, оригінал-макет – *А. В. Самотуга*
Редактор *О. М. Врублевська*
Дизайн – *К. А. Горденко*

Підп. до друку 25.12.2025. Формат 60х84/16. Друк – цифровий.
Гарнітура – Times New Roman. Ум.-друк. арк. 21,62. Обл.-вид. арк. 23,25.
Наклад – 25 прим. Зам. № 17/25-нп

Надруковано у Дніпровському державному університеті внутрішніх справ
49005, м. Дніпро, просп. Науки, 26, sed@dduvs.edu.ua
Свідоцтво про внесення до державного реєстру видавців ДК № 8112 від 13.06.2024