

УДК 342.924

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.6.23>**Марія Бліхар,**

докт. юрид. наук, доцент,

професор кафедри адміністративного та інформаційного права

Національного університету «Львівська політехніка»

**Катерина Гей,**

магістр права

Національного університету «Львівська політехніка»

## ПРАВОВІ ЗАСАДИ СКЛАДАННЯ ТА РОЗГЛЯДУ БЮДЖЕТНОЇ ДЕКЛАРАЦІЇ

Основним документом, який регулює бюджетний процес в Україні, є Бюджетний кодекс України. Він регламентує відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Зміни до Бюджетного кодексу передбачають підготовку на місцевому рівні прогнозу місцевого бюджету, що ґрунтується на Бюджетній декларації – документі державного стратегічного планування, який визначатиме основні засади бюджетної політики на середньостроковий період (замість скасованих Основних напрямів бюджетної політики на плановий рік і Прогнозу державного бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди).

Відповідно, до основних документів, які формують бюджетне законодавство України, належать: Конституція України, Бюджетний кодекс України, Бюджетна декларація, закон про Державний бюджет України, прогнози місцевих бюджетів, рішення про місцевий бюджет. У рамках запровадження середньострокового бюджетного планування розширено стадії бюджетного процесу – додаючи етап складання та розгляд Бюджетної декларації.

У статті розкрито сутність, переваги та мету середньострокового бюджетного планування в системі державного управління економікою. Виконано ґрунтовний аналіз чинного законодавства України й проєктів нормативно-правових актів, які передбачають його повноцінне введення. Здійснено огляд обов'язкових структурних елементів Бюджетної декларації та особливостей формування цього документа. Висвітлено взаємодію Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України, Національного банку України, Головних розпорядників бюджетних коштів у процесі складання та розгляду Бюджетної декларації.

За результатами дослідження зроблено висновок про необхідність і доцільність зміни окремих положень бюджетного законодавства в аспекті складання та розгляду Бюджетної декларації з метою проведення послідовної бюджетної політики, зокрема, задля запобігання негативному впливу законодавчих прогалин на підготовку показників проєкту бюджету та стримуванню бюджетного процесу загалом.

**Ключові слова:** Бюджетна декларація, бюджетне законодавство, бюджетний процес, державний бюджет, стратегічне бюджетне планування, трирічне бюджетне планування.

**Постановка проблеми.** Ефективна бюджетна політика є важливим чинником регулювання соціально-економічного розвитку держави. Одним із основних інструментів бюджетного регулювання соціально-економічних процесів є середньострокове бюджетне прогнозування. Зміни до Бюджетного кодексу України передбачають низку нововведень, зокрема запровадження Бюджетної декларації на середньостроковий період (три роки).

Бюджетна декларація на трирічний період є основним елементом системи середньострокового бюджетного планування, який враховує стратегічні пріоритети державної політики, визначені органами влади – голо-

вними розпорядниками бюджетних коштів. Тому узгоджене та послідовне законодавче закріплення процесу складання та розгляду Бюджетної декларації є важливою гарантією якісної реалізації бюджетної політики.

**Метою статті** є дослідження сутності середньострокового бюджетного планування, аналіз чинного законодавства України, яке передбачає його реалізацію, а також розкриття особливостей процедури формування Бюджетної декларації, висвітлення взаємодії органів державної влади в процесі складання та розгляду цього документа.

**Аналіз останніх публікацій.** Серед сучасних вітчизняних науковців, які розглядають питання середньострокового бюджетного прогнозування, слід виокремити таких, як Т. П. Богдан, О. І. Дем'янчук, Т. А. Коляда, Т. А. Латковська, О. А. Музика-Стефанчук, К. М. Роменська, Ю. О. Фоменко, В. Д. Чернадчук та інші.

У цьому контексті особливої уваги заслуговує праця Т. В. Філіпенко «Складання та розгляд бюджетної декларації як стадія бюджетного процесу».

Однак питання щодо формування Бюджетної декларації та прогалин бюджетного законодавства в аспекті процесу складання та розгляду цього документа вивчені недостатньо. Основна частина досліджуваних питань стосується загальної проблематики впровадження середньострокового бюджетного прогнозування.

**Виклад основного матеріалу.** Одним із різновидів юридичного процесу є бюджетний процес, який регулюється бюджетним законодавством [1, с. 191].

Бюджетний процес законодавчо закріплений в Главі 4 першого розділу Бюджетного кодексу України [2].

У лютому 2018 року розроблено і подано на розгляд до Верховної Ради України проект закону «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо правового підґрунтя для запровадження середньострокового бюджетного планування)» [3].

Метою розробки проекту закону було створення правового підґрунтя для запровадження середньострокового бюджетного планування, подальший розвиток програмно-цільового методу, а також удосконалення окремих норм Бюджетного кодексу України, що регулюють відносини, які виникають у процесі виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, і питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

Із прийняттям Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (про правову основу для впровадження середньострокового бюджетного планування)» настала нова ера у підготовці державного та місцевих бюджетів.

Середньострокове бюджетне планування в Україні запроваджено з 2012 року на рівні державного бюджету та з 2019 року й на рівні місцевих бюджетів шляхом складання фінансових планів на три роки, які ґрунтуються на Бюджетній декларації [4, с. 99].

Наразі бюджетний процес в Україні, відповідно до ст. 19 Бюджетного кодексу України, охоплює 5 стадій, а саме:

1) складання та розгляд Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) і прийняття рішення щодо них;

2) складання проектів бюджетів;

3) розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);

4) виконання бюджету, зокрема внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);

5) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього [2].

Така послідовність зумовлена введенням програмно-цільового методу у бюджетний процес, який передбачає застосування середньострокового бюджетного планування, в рамках якого здійснюється складання Бюджетної декларації [5, с. 55].

З ухваленням Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки передбачено запровадження середньострокового бюджетування з визначенням розподілу бюджетних ресурсів відповідно до пріоритетів розвитку на 3 роки.

Запровадження у бюджетну практику середньострокового бюджетного планування передбачає виконання кількох завдань, серед яких – запровадження середньострокової бюджетної декларації як інструменту поєднання стратегічних пріоритетів держави та можливостей державного бюджету [6, с. 183].

Однорічний період бюджетного планування не дає змоги виконати завдання з утримання дефіциту державного бюджету на безпечному рівні та скорочення рівня державного боргу у середньостроковій перспективі, а також призводить до непередбачуваності бюджетної політики для головних розпорядників бюджетних коштів і не дає їм змоги належно планувати свою діяльність.

Перехід до середньострокового бюджетного планування в Україні є системною зміною бюджетної політики, яка повинна забезпечити стратегічний підхід до визначення пріоритетних заходів і відповідний розподіл обмежених ресурсів [7].

У червні 2017 року Уряд уперше представив Бюджетну декларацію з акцентом на середньострокову перспективу. Таким чином, Уряд продемонстрував своє прагнення до більш ефективного впровадження системи середньострокового бюджетного планування на період 2018–2020 рр. [8, с. 56].

Середньострокове бюджетне планування передбачає збільшення терміну бюджетного

планування з одного до трьох років. Упровадження середньострокового бюджетного планування на законодавчому рівні створює фінансові рамки для стратегічних ініціатив, що суттєво вплине на дисципліну учасників бюджетного процесу, вимагатиме від них чіткого визначення пріоритетів під час реалізації реформ у межах фінансової спроможності бюджету [1, с. 192].

У 2020 році планувалося здійснити середньострокове планування на державному та регіональному рівнях (проект підготовки Бюджетної декларації на 2021–2023 роки). Однак із поширенням COVID-19 у процес розробки та реалізації бюджетної політики були внесені зміни. Така відстрочка уможливить подальшу роботу щодо повного впровадження переліку бюджетних правил, необхідних для якісного впровадження середньострокового бюджетного планування на перспективу у 2021 році [9, с. 27].

За результатами дослідження середньострокового бюджетного планування було виявлено такі його переваги в умовах ринкової економіки:

- створення можливостей для своєчасного вдосконалення бюджетного процесу на всіх його етапах, що дозволить швидко виявляти «слабкі місця» в бюджетній політиці;

- дає змогу сформувати своєрідну модель розвитку бюджетних відносин у стратегічній перспективі, завдяки якій можна передбачити розвиток подій у бюджетній сфері з усіма його негативними та позитивними проявами та вжити оперативних заходів для їх подолання;

- формування системи, яка запобігає виникненню суперечностей між стратегічними планами соціально-економічного розвитку держави, окремих територіальних громад і відповідними фінансовими можливостями [4, с. 100].

Упровадження середньострокового бюджетного планування має на меті досягнення таких результатів:

1. Запровадити послідовну та передбачувану бюджетну політику, яка дасть змогу контролювати та ефективно управляти державним боргом, забезпечити фінансову стабільність у середньостроковій перспективі, тобто врахувати ефективність прийнятих рішень, завчасно визначати та вживати заходів для уникнення негативних явищ або тенденцій.

2. Посилити бюджетну дисципліну усіх учасників бюджетного процесу, підвищити відповідальність головних розпорядників бюджетних коштів.

3. Оцінити вплив запроваджуваних реформ і врахувати їх наслідки у середньо-

строковому періоді, підвищити обґрунтованість стратегічних рішень.

4. Підвищити ефективність і результативність бюджетних видатків, поліпшити якість державних послуг, які надаються за рахунок бюджетних коштів.

5. Запровадити гендерно орієнтоване бюджетне планування, що передбачає планування дохідної та видаткової частини державного бюджету з урахуванням того, хто буде кінцевим споживачем послуг, які фінансуються бюджетом, і сприяння розподілу коштів бюджету з огляду на різні потреби гендерних, вікових та інших соціальних груп [1, с. 193].

На початковому етапі реалізації системи середньострокового бюджетного планування передбачається впровадження середньострокової бюджетної декларації як інструменту поєднання стратегічних пріоритетів держави з можливостями держбюджету [10, с. 10].

Бюджетна декларація – документ середньострокового бюджетного планування, що визначає засади бюджетної політики та показники державного бюджету на середньостроковий період та є основою для складання проекту Державного бюджету України й прогнозів місцевих бюджетів [2].

Мета цієї стадії – своєчасно розробити, розглянути та ухвалити Бюджетну декларацію (прогнози місцевих бюджетів) [11, с. 77].

Бюджетний кодекс України та Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» в аспекті окремих стадій бюджетного процесу нероздільні. Насамперед йдеться про процедуру складання та схвалення Бюджетної декларації. Процедурні питання прийняття Бюджетної декларації в Бюджетному кодексі України регламентуються статтею 33 Бюджетного кодексу України. Бюджетний кодекс України регламентує процедури, пов'язані з підготовкою Бюджетної декларації, та ті аспекти, які стосуються змісту Бюджетної декларації як специфічного документа. Що стосується законодавчої процедури розгляду Бюджетної декларації, то вона закріплена в статті 152 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» (Таблиця 1) [12, с. 171].

Бюджетна декларація містить положення щодо:

- 1) основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України;

- 2) загальних показників доходів і фінансування державного бюджету, повернення кредитів до державного бюджету, загальних граничних показників видатків державного бюджету та надання кредитів із державного бюджету;

Таблиця 1

Процедура складання та розгляду Бюджетної декларації [2; 13]

| ОРГАН  | ЗАВДАННЯ   | ТЕРМІНИ   |
|--|--|---|
| 1  | 2  | 3   |
| <b>МФУ спільно з іншими головними розпорядниками коштів державного бюджету</b>                       | складає Бюджетну декларацію і проводить консультації з членами КМУ та незалежними експертами для узгодження бюджетної політики   | щороку  |
| <b>НБУ</b>   | <i>Подає Президенту України, ВРУ та КМУ:</i>   |   |
|  | орієнтовну інформацію про розрахунок частини прогнозованого прибутку до розподілу, яка підлягатиме перерахуванню до державного бюджету, на середньостроковий період;   | до 1 березня року, що передує плановому         |
|  | прогнозні монетарні показники і показники валютно-курсної політики на середньостроковий період, зокрема обмінний курс гривні у середньому за рік і на кінець року;   | до 15 березня року, що передує плановому        |
| <b>ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики у сфері економічного і соціального розвитку</b> | <i>Подає Міністерству фінансів України:</i>  |   |
|  | орієнтовні основні прогнозні макропоказники економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період;   | до 1 березня року, що передує плановому         |
| <b>ВИЩА РАДА ПРАВОСУДДЯ</b>  | уточнені основні прогнозні макропоказники економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період  | до 15 квітня року, що передує плановому         |
|  | подає КМУ пропозиції щодо пріоритетних завдань фінансового забезпечення судової влади та її незалежності   | до 1 березня року, що передує плановому         |
| <b>МФУ</b>   | прогнозує обсяги доходів державного бюджету, визначає обсяги фінансування державного бюджету, повернення кредитів до державного бюджету та орієнтовні граничні показники видатків державного бюджету та надання кредитів із державного бюджету на середньостроковий період |   |
| <b>РНБО УКРАЇНИ</b>  | готує з урахуванням програмних документів у сфері національної безпеки і оборони та надає МФУ обґрунтовані пропозиції щодо розподілу зазначеного обсягу між головними розпорядниками коштів державного бюджету   | не пізніше 15 квітня року, що передує плановому |
| <b>МФУ</b>   | розробляє та доводить до головних розпорядників коштів державного бюджету інструкції з підготовки пропозицій до Бюджетної декларації   |   |
| <b>Головні розпорядники коштів державного бюджету</b>  | готують пропозиції до Бюджетної декларації, зокрема інформацію щодо цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник коштів державного бюджету, та показників їх досягнення                      |   |
| <b>МФУ</b>   | здійснює аналіз поданих головними розпорядниками коштів державного бюджету пропозицій до Бюджетної декларації;   |   |
|  | приймає рішення про включення пропозицій головних розпорядників коштів державного бюджету до Бюджетної декларації;   |   |
|  | вживає заходів для усунення розбіжностей з головними розпорядниками коштів державного бюджету. Якщо узгодження не досягнуто, МФУ додає відповідну інформацію до Бюджетної декларації.  |   |
|  | Подає Бюджетну декларацію на розгляд КМУ   | до 15 травня року, що передує плановому         |

Закінчення табл. 1

| 1                            | 2  | 3   |
|------------------------------|--|---|
| КМУ                          | схвалює Бюджетну декларацію, яка набуває статусу офіційного документа та оформлюється постановою КМУ;  | щороку, не пізніше 1 червня року, що передує плановому                            |
|                              | подає до ВРУ Бюджетну декларацію разом із фінансово-економічним обґрунтуванням   | у 3-денний строк з дня її схвалення   |
| <b>ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ</b> |  |   |
| Народні депутати, комітети   | розробляють пропозиції щодо бюджетної політики з урахуванням Бюджетної декларації і подають їх до комітету, до відання якого належать питання бюджету  | у 10-денний строк із дня надходження Бюджетної декларації до ВРУ                  |
| Комітет ВРУ                  | розглядає Бюджетну декларацію і пропозиції, що надійшли; готує та подає на розгляд ВРУ проект постанови ВРУ щодо Бюджетної декларації, що надається народним депутатам   | не пізніш як за 2 дні до розгляду зазначеного питання на пленарному засіданні ВРУ |
| ВРУ                          | Розглядає Бюджетну декларацію відповідно до статті 30 Регламенту ВРУ.  | не пізніше 15 липня року, що передує плановому                                    |
|                              | <b>За результатами розгляду:</b><br>може прийняти проект постанови щодо Бюджетної декларації, яким взяти до відома Бюджетну декларацію; та/або схвалити рекомендації ВРУ щодо бюджетної політики.<br>Якщо ВРУ в установлені строки не розглянуто питання щодо Бюджетної декларації або не прийнято рішення щодо нього, таке питання надалі не потребує розгляду. |   |

3) частки прогнозного річного обсягу валового внутрішнього продукту;

4) дефіциту (профіциту) державного бюджету, показників за основними джерелами фінансування державного бюджету, а також державного боргу, гарантованого державою боргу і надання державних гарантій;

5) розміру мінімальної заробітної плати, прожиткового мінімуму та рівня його забезпечення;

6) пріоритетних завдань фінансового забезпечення реалізації державної політики у різних сферах діяльності;

7) обсягу державних капітальних вкладень на розроблення та реалізацію державних інвестиційних проектів;

8) граничних показників видатків державного бюджету та надання кредитів із державного бюджету головним розпорядникам коштів державного бюджету, а також цілей державної політики у відповідній сфері діяльності;

9) взамовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами (включаючи положення та показники, необхідні для складання прогнозів місцевих бюджетів);

10) загальної оцінки фіскальних ризиків та їх впливу на показники державного бюджету;

11) інших питань, необхідних для складання проекту закону про Державний бюджет України [2].

#### Висновки

Процес складання та розгляду Бюджетної декларації ґрунтується на глобальному баченні економічного розвитку та бюджетної сфери.

У Бюджетній декларації мають бути визначені реальні параметри розвитку бюджетної політики України. Тому підходи до формування її змісту та структури повинні бути чітко визначені. Водночас потрібно переглянути та уточнити положення Бюджетного кодексу України щодо показників, які мають бути відображені у Бюджетній декларації.

Слід зазначити, що існування норми, згідно з якою Верховна Рада може не розглядати Бюджетну декларацію, негативно вплине на підготовку показників проекту бюджету та сповільнюватиме бюджетний процес.

З боку бюджетного законодавства неоліком видається закріплення значної частини нормативного матеріалу не у галузевому нормативно-правовому акті (а у Регламенті Верховної Ради України).

Важливо впровадити чіткий середньостроковий алгоритм бюджетного планування, забезпечувати розподіл ресурсів відповідно до визначених пріоритетів держави та посилювати бюджетну дисципліну.

#### Список використаних джерел:

1. Філіпенко Т. В. Складання та розгляд бюджетної декларації як стадія бюджетного процесу. *Травневі правові читання: матеріали міжвуз. наук.-практ. конф. здобувачів та викладачів закладів вищої освіти* (7 травня 2019 р., м. Черкаси). Черкаси: ЧПБ ім. Героїв Чорнобиля НУЦЗ України, 2019. С. 191–193.

2. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 06.05.2021).

3. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо правового підґрунтя для запровадження середньострокового бюджетного планування) : проект закону від 15 лютого 2018 р. № 8044. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63490](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63490) (дата звернення: 06.05.2021).

4. *Сучасні проблеми менеджменту*: матеріали XV Міжнародної науково-практичної конференції. Київ, 2019. 150 с.

5. Роменська К. М. Перехід до трирічного бюджетного планування: переваги та ризики для української економіки. *Economics and Finance*. 2019. № 1. С. 54–61.

6. Управління фінансами держави, регіону, підприємства та домогосподарства: *Погляди студентської молоді*: збірн. тез доп.

Шостої Всеукр. студ. інт.-конф. каф. фін. ім. С. І. Юрія (16 квіт. 2019 р., м. Тернопіль). Тернопіль: ТНЕУ, 2019. 324 с.

7. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. № 142-р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-r?find=1&text=деклара#w1\\_1](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-r?find=1&text=деклара#w1_1) (дата звернення: 06.05.2021).

8. Дем'янчук О. І. Середньострокове бюджетне планування в Україні. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія»*. 2018. № 10 (38). С. 142–150.

9. Коляда Т. А., Гоч І. В. Особливості середньострокового бюджетного планування в Україні в умовах пандемії COVID-19. *Економічний простір*. 2020. № 161. С. 26–30.

10. Богдан Т. П. Середньострокове бюджетне планування в Україні: системна сутність, функції, структурні елементи. *Фінанси України*. 2017. № 6. С. 7–25.

11. Миськів Г. Бюджетна система: теоретичні та практичні аспекти (у схемах і таблицях) : навчальний посібник. Львів: Растр-7, 2020. 272 с.

12. Бондаренко І. М. Деякі аспекти процедурного регулювання бюджетних відносин. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2019. № 42. Т. 1. С. 170–173.

13. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> (дата звернення: 06.05.2021).

#### **Mariia Blikhar, Kateryna Hei. Legal fundamentals of drawing up and considering a budget declaration**

*The main document regulating the budgetary process in Ukraine is the Budget Code of Ukraine. It regulates relations that appear in the process of creation, consideration, approval, execution of budgets, reporting on their realization, and control over compliance with budget legislation.*

*The amendments to the Budget Code provide for local budget drafting based on the Budget Declaration, a document of state strategic planning, which will determine the main principles of budget policy for a medium-term period (instead of the Budget Guidelines for the planning year and State Budget Prognosis for the next two budget periods, which have been annulled).*

*Accordingly, the main documents that form the budget legislation of Ukraine include The Constitution of Ukraine, the Budget Code of Ukraine, the Budget Declaration, the Law on the State Budget of Ukraine, local budget projections, local budget resolutions. Within the framework of the introduction of medium-term budget planning, the stages of the budget process have been expanded by adding the stage of preparation and consideration of the Budget Declaration.*

*The article presents the essence, advantages, and goals of medium-term budget planning in the system of state economic management. A detailed analysis of the current legislation of Ukraine and draft regulations providing for its full-fledged introduction has been carried out. There have been reviewed compulsory structural elements of the Budget declaration and features of formation of this document. The interaction of the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Ministry of Finance of Ukraine, the National Bank of Ukraine, the Chief Administrators of budgetary funds in the process of preparation and consideration of the Budget Declaration is highlighted.*

*As a result of the study, the conclusion about the need and feasibility of changing certain provisions of the budget legislation in terms of preparation and review of the Budget Declaration to conduct a consistent budget policy, including to prevent the negative impact of legislative gaps on the draft budget indicators and containment of the budget process as a whole.*

**Key words:** Budget declaration, budget legislation, budget process, state budget, strategic budget planning, three-year budget planning.

