

---

**ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ  
ЗА ФОРМУВАННЯМ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ**

---

Відповідно до Конституції України (ст. 85), Верховна Рада України (далі – ВР України) наділена повноваженнями у сфері бюджетних правовідносин взагалі та у сфері контролю за Державним бюджетом України зокрема. Виходячи з визначення бюджетного процесу, яке закріплено в п. 11 ст. 2 Бюджетного кодексу України (далі – БКУ), бюджетний процес – це регламентована нормами права діяльність, пов’язана зі складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що утворюють бюджетну систему України. Згідно з ч. 2 ст. 19 БКУ на всіх стадіях бюджетного процесу здійснюються фінансовий контроль і аудит та оцінювання ефективності використання бюджетних коштів [1]. Таким чином бюджетний контроль як елемент бюджетного процесу є не його окремою стадією, а невід’ємною частиною кожної стадії бюджетного процесу.

Завданням першої стадії бюджетного процесу є складання проекту Державного бюджету України. Порядок складання проекту Державного бюджету України регламентується Конституцією України та Главою 6 БКУ. Так, згідно з п. 6 ст. 115 Основного Закону Кабінет Міністрів України (далі – КМ України) розробляє проект закону про Державний бюджет України. Відповідно до ст. 32 БКУ основним органом, на який покладена розробка проекту закону про Державний бюджет України, є КМ України. Разом із цим, БКУ зазначає, що за складання проекту вказаного вище закону безпосередньо відповідає Міністр фінансів України (п. 2 ст. 32 БКУ).

Таким чином, слід наголосити на тому, що БКУ містить два самостійних поняття щодо складання проекту закону про Державний бюджет України стосовно двох указаних державних органів. Так, КМ України розробляє, а Міністерство фінансів України – складає проект закону про Державний бюджет України. На нашу думку, поняття «розробка» та «складання» хоча й передбачають фактично той самий результат (виникнення проекту закону про Державний бюджет), але не повинні збігатися за змістом.

**Мета статті** – на підставі аналізу чинного законодавства і практики бюджетного процесу вперше визначити об’єкт і суб’єктів парламентського бюджетного контролю й напрямки вдосконалення законодавства щодо повноважень ВР України на стадії складання проекту Державного бюджету України як контролюючого суб’єкта, що має актуальне та важливе значення для покращення правового регулювання бюджетного процесу в цілому.

Конституція України та БКУ визначають, що розробка закону про Державний бюджет України здійснює саме КМ України, а отже, ні Президент України, ні інші державні органи чи посадові особи не можуть бути офіційними розробниками проекту зазначеного закону (ст. 32 БКУ). Виходячи з цього, саме КМ України – єдиний державний орган, який має право законодавчої ініціативи у ВР України щодо внесення проекту закону про Державний бюджет України на розгляд та затвердження Парламентом. Відповідно до зазначеного, на стадії розробки проекту закону про Державний бюджет України стосовно питання про розробку проекту такого закону основним підконтрольним суб’єктом при здійсненні безпосереднього парламентського бюджетного контролю буде саме КМ України.

Міністр фінансів України як особа, що очолює орган, який уповноважений складати проект закону про Державний бюджет України, за змістом ч. 2 ст. 32 БКУ визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, які використовуються для підготовки бюджетних запитів і розроблення пропозицій проекту Державного бюджету України. Згідно з цим, на нашу думку, Міністр фінансів України також може бути підконтрольним суб’єктом на першій стадії бюджетного процесу, але в межах наданих йому повноважень.

Ми вважаємо також, що різниця між розробкою та складанням проекту закону про Державний бюджет України буде полягати і у відповідальності КМ України та Міністра фінансів України. У всякому випадку персональна відповідальність за нерозроблення проекту такого закону, що може бути з’ясовано в ре-

зультаті безпосереднього парламентського бюджетного контролю, буде покладатися виключно на КМ України.

Чинне бюджетне законодавство встановлює зміст та строки першої стадії бюджетного процесу. Так, саме Міністерство фінансів України організує підготовку та розробку бюджетних запитів, проводить їх аналіз і готує проект закону про Державний бюджет України, а також вносить пропозиції щодо термінів і порядку розгляду цього проекту в КМ України. До 15 вересня року, що передує плановому, КМ України повинен прийняти постанову щодо схвалення проекту закону про Державний бюджет України й подати його на пленарне засідання до ВР України (ст. 37 БКУ).

Отже, об'єктом парламентського контролю на першій стадії бюджетного процесу є діяльність КМ України та Міністерства фінансів України, а предметом контролю – проект закону про Державний бюджет України та документи, які передують його прийняттю. Оскільки ВР України розглядає всі документи, що передують прийняттю бюджетного закону, а комітети ВР України беруть участь у підготовці до розгляду ВР України проекту закону про Державний бюджет України і контролюють його відповідність Основним напрямкам бюджетної політики на наступний бюджетний період (ст. 109 БКУ), остільки Парламент виконує на першій стадії бюджетного процесу контрольну функцію разом з управлінською і коригуючою функціями.

Під час складання проекту закону про Державний бюджет Міністерство фінансів України повинно орієнтуватися на програму діяльності уряду, враховувати виконання показників попереднього бюджетного закону і необхідність забезпечення встановлених чинним законодавством мінімальних державних соціально-економічних стандартів. Відповідно до чинного законодавства Міністерство фінансів України забезпечує методичне керівництво щодо інших органів виконавчої влади з питань, які стосуються їх участі в складанні проекту бюджету, визначає основні методичні принципи бюджетного планування, що застосовуються для підготовки бюджетних запитів та розробки пропозицій щодо проекту державного бюджету [2].

Таким чином, основною частиною першої стадії бюджетного процесу є визначення та схвалення Основних напрямків бюджетної політики на наступний бюджетний період (у сучасній практиці бюджетного процесу цей до-

кумент має назву «Бюджетна декларація», але в чинному БКУ не існує відповідних змін) [1]. У науковій літературі з цього приводу також зазначається про те, що відповідно до ст. 106 Конституції України Президент України має право на звернення до народу та ВР України зі щорічними зверненнями про внутрішній та зовнішній стан країни. Вказане положення робить можливим, але не обов'язковим звернення Президента України до ВР України з питань проблем бюджетної політики [3, с. 108]. Таке звернення, на наш погляд, ніяким чином не повинно підміняти доповідь про Основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний період, з якою має виступити Прем'єр-міністр України або – за його дорученням – Міністр фінансів України. На нашу думку, звернення Президента України до ВР України повинно спрямовуватися на досягнення, в першу чергу, політичних цілей. Тому зміст такого звернення потрібно розглядати як «інформацію до відома».

Хоча наразі Президент України та КМ України не належать до однієї гілки влади, але звернення Президента України та доповідь Прем'єр-міністра України (Міністра фінансів України) мають ґрунтуватися на єдиних засадах.

З огляду на викладене вище, можна стверджувати, що звернення Президента України до ВР України з проблем бюджетної політики не буде предметом безпосереднього парламентського бюджетного контролю, тоді як доповідь Прем'єр-міністра України (Міністра фінансів України) про Основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний період становитиме предмет безпосереднього парламентського бюджетного контролю на першій стадії бюджетного процесу.

Відповідно до ч. 2 ст. 33 БКУ КМ України подає до ВР України проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період не пізніше, ніж за чотири робочих дні до початку проведення парламентських слухань з питань бюджетної політики на наступний бюджетний період. Щодо подання Основних напрямів у літературі зазначається про існування колізії в чинному законодавстві України [4, с. 265]. Так, у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» від 16 травня 2008 р. передбачено, що КМ України схвалює Декларацію цілей та завдань бюджету на наступний бюджетний період (Бюджетну декларацію), яка використовується при розробці проекту закону про Державний

бюджет України [5].

Порівняння Бюджетної декларації, прийнятої в 2007, 2008 рр. у процесі підготовки проектів бюджетних законів 2008 і 2009 рр. з вимогами БКУ щодо відомостей, які повинні міститися в Основних напрямках бюджетної політики, свідчить про відсутність пунктів 1–5 ч. 3 ст. 33 БКУ, вимог норм ст. 14, ст. 18 БКУ. Отже, норма п. 1.4 ст. 109 БКУ щодо контролю з боку Комітету ВР України з питань не працює. Це пояснюється, по-перше, відсутністю Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період при підготовці проекту бюджетного закону, а по-друге, за умови, що Бюджетна декларація заміщує Основні напрями бюджетної політики, відсутністю норм, які визначають її зміст і процедуру розгляду. Внаслідок цих та інших політичних причин, головний бюджетний документ, який розробляється для підготовки проекту бюджетного закону на наступний рік, готується урядом безконтрольно, що потребує змін до ст. 33 БКУ щодо назви та змісту цього документа і до п. 1.4 ст. 109 БКУ щодо повноважень Комітету з питань бюджету стосовно його контролю.

Контроль за відповідністю законопроектів, поданих на розгляд ВР України, бюджетному законодавству має важливе значення для складання майбутнього бюджетного закону і також покладається на Комітет ВР України з питань бюджету (п. 2.4 ст. 109 БКУ). Говорячи про зміни до законодавства, прийняття яких є необхідним для реалізації бюджетної політики держави, слід вказати, що Міністерство фінансів України направляє до КМ України подання, в якому зазначається конкретний перелік нормативно-правових актів (їх статей або частин), дію яких слід призупинити у зв'язку з їх можливістю вплинути на зменшення дохідної або збільшення видаткової частини Державного бюджету. До таких нормативно-правових актів можуть належати як кодекси, так і закони чи підзаконні нормативно-правові акти. Таким чином, при здійсненні безпосереднього парламентського бюджетного контролю може з'ясуватися як наявність відповідного подання, так і відображення в Основних напрямках бюджетної політики необхідності відповідних змін до законодавства, а також взаємна відповідність між указаним поданням Міністерства фінансів України та Основними напрямами. Потрібно враховувати, що зміни законодавства повинні здійснюватися до 15 вересня поточного року, враховуючи строк подання проекту закону про

Державний бюджет України на розгляд ВР України (ст. 37 БКУ). Чинна норма БКУ, як вказується в науковій літературі, не працює внаслідок порушення строків бюджетного процесу України з політичних причин [6, с. 97]. Отже, контроль з боку парламентських Комітетів за підготовкою законопроектів і з боку Комітету ВР України з питань бюджету за відповідністю законопроектів бюджетному законодавству не відбувається на першій стадії бюджетного процесу, що суперечить п. 2 та п. 2.4 ст. 109 БКУ.

Для здійснення бюджетного контролю потрібно мати показники, з якими будуть порівняні результати контрольних дій. Відсутність таких показників робить контроль необґрунтованим. Щодо безпосереднього парламентського бюджетного контролю слід відзначити, що відповідні показники певною мірою закріплені чинним законодавством. Так, згідно з ч. 4 ст. 33 БКУ проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період ґрунтується на прогнозованих макропоказниках економічного і соціального розвитку України на наступний бюджетний період із зазначенням показників обсягу валового внутрішнього продукту, індексів споживчих та гуртових цін, прогнозованого офіційного обмінного курсу гривні у середньому за рік та на кінець року, прогнозованого рівня безробіття. Треба звернути увагу на те, що вказана стаття уточнює тільки деякі макропоказники, які повинні бути використані в проекті Основних напрямів. Як вказується в науковій літературі з цього питання, КМ України включає до зазначеного проекту дані отриманого валового внутрішнього продукту за попередній рік, очікуваний результат поточного року, в якому складається проект Основних напрямів бюджетної політики, і прогноз отримання валового внутрішнього продукту в наступному бюджетному періоді. На такі ж періоди надаються дані щодо обсягу продукції промисловості, валової продукції сільськогосподарства, прибутку підприємств, обсягу інвестицій до основного капіталу за рахунок усіх джерел фінансування [3, с. 112]. На нашу думку, було б доцільно прямо передбачити в ст. 33 БКУ перелік макропоказників, які обов'язково повинні використовуватися при складанні проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період із зазначенням відповідних періодів часу, коли були встановлені або прогнозуються такі показники, а також джерел отримання відповідних показників. Це стосується, перш за

все, обґрунтування необхідності поділу бюджету на загальний та спеціальний фонди; показників розміру мінімальної заробітної плати та рівня забезпечення прожиткового мінімуму на плановий бюджетний період. Така вказівка буде необхідною й при здійсненні безпосереднього парламентського бюджетного контролю, оскільки надасть Парламенту чіткі критерії для визначення правильності складання проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період.

У підсумку можна вказати, що під час здійснення безпосереднього парламентського бюджетного контролю на першій стадії бюджетного процесу підконтрольними суб'єктами будуть КМ України, Міністерство фінансів України, урядові комітети, відповідальні за розгляд проекту Державного бюджету. Під час проведення контролю необхідно з'ясувати дотримання строків подання відповідних документів кожним із вказаних органів, склад та зміст документів, що подаються. Об'єктом контролю на першій стадії бюджет-

ного процесу буде розробка проекту закону про Державний бюджет України, показники якого визначаються ч. 2 ст. 38 БКУ.

Разом із проектом закону про Державний бюджет України, схваленим КМ України, подаються інші матеріали. З цього приводу слід зауважити, що матеріали, зазначені в пп. 4–10 ч. 1 ст. 38 БКУ, уже використані Міністерством фінансів України в проекті Державного бюджету та поясненнях КМ України [6, с. 56]. Отже, потрібно переглянути ч. 1 ст. 38 БКУ «Проект закону про Державний бюджет України та матеріали, що до нього додаються», але вирішення цієї проблеми потребує узгодження дій КМ України та Міністерства фінансів України.

Таким чином, безпосередній парламентський бюджетний контроль на першій стадії бюджетного процесу нерозривно пов'язаний з основною законотворчою функцією Парламенту, що впливає на предмет контролю, зміст та порядок здійснення контролюючих дій, коло суб'єктів контролю та його наслідки.

#### Література

1. Бюджетний кодекс України // Офіційний вісник України. – 2001. – № 29. – Ст. 1291.
2. Про Положення про Міністерство фінансів України : указ Президента України від 26 серп. 1999 р. № 1081/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 36. – Ст. 1.
3. Научно-практический комментарий Бюджетного кодекса Украины / Бек Г. В., Воронова Л. К., Кучерявенко Н. П. и др. ; под общ. ред. Кучерявенко Н. П. – 2-е изд., стереотип. – Х. : Одиссей, 2007. – С. 108.
4. Савченко Л. А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : монографія / Л. А. Савченко. – Ірпінь : Акад. держ. податкової служби України, 2001. – 407 с.
5. Про Кабінет Міністрів України : закон України від 16 трав. 2008 р. № 279–VI // Офіційний вісник України. – 2008. – № 36. – Ст. 1196.
6. Бюджетний кодекс України: закон, засади, коментар / за ред. О. В. Турчинова і Ц. Г. Огня. – К. : Парламентське вид., 2002. – 320 с.

*Надійшла до редколегії 02.09.2009*

#### Анотації

Визначено, що повноваження Верховної Ради України в бюджетному процесі деталізуються в нормативно-правових актах, які регламентують парламентську діяльність і бюджетний процес. Вказано на існування неузгодженостей між положеннями нормативно-правових актів, що регламентують контрольну діяльність парламенту, та актами бюджетного законодавства. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення законодавства з питань контролю Верховною Радою України процесу формування Державного бюджету України.

Определено, что полномочия Верховной Рады Украины в бюджетном процессе детализируются в нормативно-правовых актах, которые регламентируют парламентскую деятельность и бюджетный процесс. Указано на наличие определенных противоречий между положениями нормативно-правовых актов, которые регламентируют контрольную деятельность парламента, и нормативно-правовыми актами бюджетного законодательства. Рассмотрены направления усовершенствования контрольных полномочий Верховной Рады Украины в процессе формирования Государственного бюджета Украины.

Authority of Verhovna Rada of Ukraine in budgetary process is explained in normative and legal acts, which regulate parliamentary activity and budgetary process. There are some contradictions between positions of normative and legal acts which regulate parliamentary supervising activity and those of budgetary legislation. Ways of Verhovna Rada of Ukraine supervising authorities' improvement in the process of forming state budget, which are of big importance for overcoming gaps in the legal regulation relations, which form parliamentary budgetary control, are researched.