

№1017/11/13-12, від 04.04.2012 року. **8.** *Податковий кодекс України, №2755-VII від 02.12.2010 року // ВВР України. – 2011. – №13-17 (зі змінами). – Гл.4-9.* **9.** *Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України: Щодо строків оскарження рішення контролюючого органу про нарахування грошового зобов'язання, № 1935/11/13-11 від 01.11.2011 року.* **10.** *Податковий кодекс України, № 2755-VII від 02.12.2010 року // ВВР України. – 2011. – № 13-17 (зі змінами). – Гл.12.* **11.** *Податковий кодекс України, №2755-VII від 02.12.2010 року// ВВР України. – 2011. – №13-17 (зі змінами). – Гл.1, 12.* **12.** *Податковий кодекс України, №2755-VII від 02.12.2010 року// ВВР України. – 2011. – № 13-17 (зі змінами). – Гл. 2.* **13.** *Кримінальний кодекс України, № 2341-III від 05.04.2001 року // ВВР України – 2001. – № 25-26 (зі змінами). – Ст. 212.*

УДК 342.52

В. В. АНТОНЕНКО

ЩОДО ДЕЯКИХ ПИТАНЬ ПРЕДСТАВЛЕННЯ ПРОЕКТУ ЗАКОНУ ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НА НАСТУПНИЙ РІК У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ

Досліджено процедуру представлення проекту закону про Державний бюджет України, розгляду проекту та прийняття закону про Державний бюджет України; проаналізовано роль Верховної Ради України у бюджетному процесі на стадії розгляду та прийняття закону про Державний бюджет України.

Ключові слова: бюджетний процес, Державний бюджет України.

Антоненко В.В. О некоторых вопросах представления проекта Закона о Государственном бюджете Украины на следующий год в Верховной Раде Украины
Исследована процедура представления проекта закона о Государственном бюджете Украины, рассмотрения проекта и принятия закона о Государственном бюджете Украины; проанализирована роль Верховной Рады Украины в бюджетном процессе на стадии рассмотрения проекта и принятия закона о Государственном бюджете Украины.

Ключевые слова: бюджетный процесс, Государственный бюджет Украины.

Antonenko Vladislav. About presentation of the Draft law on state budget for the next year in Verkhovna Rada of Ukraine

Investigational procedure of presentation of project of law on the State budget of Ukraine, consideration of project and passing an act about the State budget of Ukraine; the role of Verkhovna Rada of Ukraine is analysed in a budgetary process on the stage of consideration and passing an act about the State budget of Ukraine.

Key words: budgetary process, State budget of Ukraine.

Перебування проекту бюджету у Верховній Раді України законодавчо закріплено Бюджетним кодексом України та має назву окремої стадії бюджетного процесу «розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет)»¹. Розгляд проекту бюджету в парламенті заснований на загальних правилах законодавчого процесу, проте має свої особливості,

© АНТОНЕНКО Владислав Володимирович – здобувач Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

які відрізняють порядок розгляду проекту бюджету від порядку розгляду звичайних законопроектів.

Нині існує значна кількість досліджень, присвячених дослідженню теми розгляду та затвердження державного бюджету, проте певні аспекти цієї теми потребують розширення та вивчення. Деякі питання щодо бюджетного процесу, порядку розгляду та затвердження бюджету досліджувались у працях фахівців з фінансового права: О.В. Болтінової, Л.К. Воронової, Н.В. Воротіної, М.І. Клішиної, М.І. Піскотіна, Н.І. Хімічевої та ін., проте процедурі представлення проекту закону про Державний бюджет України на стадії розгляду проекту та прийняття закону про Державний бюджет України приділено недостатню увагу. Тож актуальність викликана недостатньою теоретичною розробкою цієї проблеми, що може негативно впливати не тільки на розвиток законодавства щодо бюджету, але і створити проблеми практичного характеру.

Відповідно до світової практики розгляд та затвердження державного бюджету належить до компетенції представницького органу держави. Конституція України встановила, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України. До її повноважень належить затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання. Слушним є зауваження Н.В. Воротіної, яка зазначає, що з аналізу тексту зазначеної статті Конституції випливає, що стадія розгляду Верховною Радою України проекту Державного бюджету у Конституції окремо не виділяється і це, мабуть, пов'язано із тим, що цілком очевидно, що для того, щоб затвердити будь-який правовий акт, завжди спочатку потрібно його розглянути².

Затвердження Державного бюджету України законом здійснюється на підставі п.1 ч.2 ст. 92 та ст.95 Конституції України, якими прямо зазначено, що виключно законами України встановлюються Державний бюджет України і бюджетна система України. Отже, повноваження щодо розгляду та затвердження бюджету є виключним правом парламенту, і це означає, що в його компетенції знаходяться повноваження щодо прийняття остаточних рішень за запропонованим Кабінетом Міністрів України проектом основного фінансового документа.

Розгляд та прийняття проекту бюджету є другою й важливою стадією бюджетного процесу. Насамперед це зумовлено тим, що розгляд та затвердження бюджету є невід'ємними частинами бюджетного процесу, саме тими етапами, без яких втрачають сенс стадії виконання бюджету і підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього, адже від результату розгляду залежить доля законопроекту про Державний бюджет України³.

Розгляд та затвердження Державного бюджету України відбувається у Верховній Раді України за спеціальною процедурою, визначеною Законом України «Про Регламент Верховної Ради України»⁴ (далі – Регламент). Слід зазначити, що Бюджетний кодекс України 2001 року дублював норми Регламенту в питаннях розгляду та затвердження Державного бюджету. Проте після прийняття нової редакції Бюджетного кодексу України у 2010 р. ці норми були виключені з його змісту⁵.

Процедура розгляду починається з представлення проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік Верховній Раді України і здійснюється Міністром фінансів України на пленарному засіданні Верховної Ради України не пізніше ніж через п'ять днів з дня подання його Кабінетом Міністрів

України до Верховної Ради України. Враховуючи положення ст. 153 Регламенту, відповідно до якої Кабінет Міністрів України щороку подає до Верховної Ради проект закону про Державний бюджет України на наступний рік не пізніше 15 вересня, представлення проекту бюджету до Верховної Ради повинно відбутися не пізніше 20 вересня.

Від парламентського профільного комітету (Комітет Верховної Ради України з питань бюджету) з доповіддю щодо відповідності проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік Основним напрямом бюджетної політики на наступний бюджетний період та вимогам Бюджетного кодексу України виступає його голова. На сьогодні існує практика, коли проект бюджету, поданий Урядом до Верховної Ради України, передається до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету для опрацювання та підготовки зазначеної доповіді із запізненням, оскільки законодавство не містить положень про умови та строки такої передачі. На нашу думку, в Регламенті було б доречно закріпити норму, яка передбачала б невідкладну передачу Апаратом Верховної Ради України до Бюджетного комітету проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, отриманого від Кабінету Міністрів України.

Представлення проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік проводиться за процедурою повного обговорення. Така процедура, згідно зі ст. 30 Регламенту Верховної Ради України, включає: 1) доповідь народного депутата – ініціатора внесення пропозиції або іншого суб'єкта права законодавчої ініціативи чи його представника, запитання доповідачу і відповіді на них; 2) співдоповідь визначеного Бюджетним комітетом співдоповідача, запитання співдоповідачу і відповіді на них; 3) виступи народних депутатів – членів Бюджетного комітету з оголошенням та обґрунтуванням окремої думки, якщо вона не була надана народним депутатам разом з висновком комітету; 4) виступи по одному представнику від кожного комітету, до яких, крім головного (у цьому разі – Бюджетного комітету), направлявся проект закону, у разі якщо висновки цих комітетів не були надані народним депутатам; 5) виступи представників депутатських фракцій, народних депутатів; 6) оголошення головуючим на пленарному засіданні про припинення обговорення та повідомлення про кількість промовців, які виступили і які записалися на виступ; 7) заключне слово доповідача і співдоповідача (співдоповідачів); 8) уточнення та оголошення головуючим на пленарному засіданні пропозицій, які надійшли щодо обговорюваного питання і будуть ставитися на голосування.

За результатами обговорення проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік Верховна Рада України може прийняти рішення про схвалення і прийняття його до розгляду або рішення про його відхилення у разі: 1) внесення проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік без подання всіх документів, передбачених Бюджетним кодексом України; 2) невідповідності проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік Основним напрямом бюджетної політики на наступний бюджетний період; 3) невідповідності проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік вимогам складання проекту Державного бюджету України, встановленим Бюджетним кодексом України.

У разі відхилення Верховною Радою України проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік Кабінет Міністрів України зобов'язаний у 7-денний строк з дня набрання чинності рішенням про його відхилення подати до

Верховної Ради України проект закону про Державний бюджет України на наступний рік для його повторного представлення з урахуванням пропозицій Верховної Ради України або обґрунтуванням їх відхилення.

На етапі підготовки проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік до першого читання характерним є те, що вже після ухвалення парламентом рішення про прийняття до розгляду проекту закону про Державний бюджет на наступний рік як народні депутати, так і комітети Верховної Ради готують свої пропозиції до цього проекту. Так, після прийняття Верховною Радою України до розгляду проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік народні депутати, комітети не пізніше 1 жовтня (6 жовтня, якщо проект закону був прийнятий до розгляду після повторного подання Кабінетом Міністрів України) року, що передує плановому, формують свої пропозиції до проекту закону і направляють їх до комітету з питань бюджету, який відповідно до статті 16 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»⁶ узагальнює та систематизує всі пропозиції та готує їх на розгляд Верховної Ради України.

Пропозиції, що вносяться, повинні мати письмове обґрунтування та бути збалансованими. Збільшення видатків Державного бюджету України повинні визначати джерела покриття таких видатків, а пропозиції щодо зменшення доходів бюджету повинні визначати джерела компенсації втрат таких доходів Державного бюджету України або види і обсяги видатків, що підлягають відповідному скороченню. Жодна пропозиція народного депутата України не повинна призводити до збільшення державного боргу і гарантії порівняно з обсягом, передбаченим у проекті Закону про Державний бюджет України.

Пропозиції, направлені до бюджетного комітету, після 1 жовтня (6 жовтня, якщо проект закону був прийнятий до розгляду після повторного подання Кабінетом Міністрів України) року, що передує плановому, до розгляду не приймаються.

Пропозиції народних депутатів, комітетів не пізніше 15 жовтня (20 жовтня, якщо проект закону був прийнятий до розгляду після повторного подання Кабінетом Міністрів України) розглядаються Бюджетним комітетом спільно з уповноваженими представниками Кабінету Міністрів України та за участі ініціаторів внесення пропозицій. Причини відхилення пропозицій бюджетним комітетом обґрунтовуються у висновках комітету. За результатами розгляду проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік бюджетний комітет готує висновки і пропозиції, порівняльну таблицю та проект відповідної постанови Верховної Ради України. Порівняльна таблиця, проект постанови Верховної Ради України, висновки і пропозиції комітету та супровідні документи надаються народним депутатам не пізніше як за п'ять днів до розгляду Верховною Радою України проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у першому читанні.

Отже, процедура представлення проекту закону про Державний бюджет України має дуже важливе значення. Її можна розглядати як попередній етап розгляду проекту закону про Державний бюджет перед першим читанням.

Досліджуючи бюджетний процес в інших країнах, звернемо увагу на досвід Російської Федерації, де протягом декількох років застосовувалась практика так званого «нульового читання» проекту закону головного фінансового документа країни. «Нульове читання» – це відпрацювання законопроектів у режимі попереднього узгодження між законодавчою та виконавчою владою, внаслідок чого визначаються пріоритети дій між ними.

У Росії ця процедура була вперше застосована під час розгляду проекту федерального бюджету на 2003 рік і здійснювалась до 2011 р. Законодавчого закріплення термін «нульове читання» не мало. Його сенс полягав у залученні до складання проекту бюджету представників законодавчої влади: опрацювання основних принципів бюджетної політики, в тому числі й доходні та видаткові статті. Так, законопроект до внесення на офіційний розгляд парламенту проходив стадію обговорення в режимі «нульового читання». Саме на цьому етапі найяскравіше виявляються лобістські інтереси учасників. Так, на думку віце-спікера Державної Думи Російської Федерації В. Володіна практика «нульового читання» дала можливість ще до офіційного внесення до Державної Думи законопроекту про бюджет упорядкувати позиції з Урядом Російської Федерації з основних питань бюджету – ВВП, обсяг дохідної та видаткової частин, рівень інфляції. Відсутність у парламентської більшості принципових суперечностей з урядом, досягнуте шляхом багатоступеневої процедури проходження «нульового читання» дозволяли запобігти можливому відхиленню законопроекту на всіх стадіях офіційного розгляду і як результат забезпечили своєчасне прийняття бюджету⁷.

Сам факт, що процедура «нульового читання» законодавчо не прописана і не була регламентною нормою законодавства ускладнює оцінку ефективності її проведення та практично виключає відповідальність виконавців. Для того, щоб говорити про поширення «нульового читання» бюджетного законопроекту, слід закріпити процедуру врегулювання цього процесу в законодавстві, що дозволить забезпечити її відкритість та гласність, залучення широкого кола спеціалістів та зацікавлених сторін, легітимність прийнятих рішень, відповідальність сторін⁸.

Порівнюючи російське та українське бюджетне законодавство, зауважимо, що, звичайно, застосування «нульового читання» могло б значно скоротити час, потрібний для затвердження Державного бюджету України, адже було б досягнуто компромісу між виконавчою та законодавчою владою щодо основних позицій бюджету. Проте його застосування суперечило б Регламенту Верховної Ради України, відповідно до якого проект закону про Державний бюджет України на наступний рік розглядається за процедурою трьох читань.

Отже, процедурі розгляду та затвердження проекту бюджету Верховною Радою України, яка має багато спільних рис з процедурою розгляду та затвердження звичайних законопроектів, характерні такі особливості: 1) чітко визначений суб'єкт бюджетної законодавчої ініціативи – Кабінет Міністрів України; 2) необхідність розробки та затвердження бюджету протягом бюджетного періоду, тобто 1 року; 3) обов'язковість прийняття закону про Державний бюджет протягом однієї сесії Верховної Ради України. Зокрема, у разі відхилення парламентом проекту бюджету Кабінет Міністрів повинен у 7-денний термін подати новий законопроект про державний бюджет; 4) проект закону про Державний бюджет розглядається з урахуванням положень Бюджетного кодексу та Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»; 5) можливість подання пропозицій до проекту бюджету народними депутатами та комітетами Верховної Ради України вже після ухвалення парламентом рішення про прийняття до розгляду проекту закону про Державний бюджет на наступний рік.

Крім того, в законодавстві України було б доречно закріпити норму, яка передбачала б невідкладну передачу Апаратом Верховної Ради України до Бюджетного комітету отриманого від Кабінету Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік для підготовки висновків щодо від-

повідності проекту закону про Державний бюджет України Основним напрямом бюджетної політики на наступний бюджетний період та вимогам Бюджетного кодексу України.

1. *Бюджетний кодекс України*: від 8 липня 2010 р. № 2456-VI (з наступними змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: portal.rada.gov.ua. 2. *Ворогіна Н.В.* Основи теорії бюджету та бюджетного процесу та деякі проблеми правового регулювання цих питань в Україні // *Н.В. Ворогіна // Права держава: Щорічник наукових праць*. – 2002. – Вип.13. – С. 202-210. 3. *Воронова Л.К.* *Фінансове право України / Воронова Л.К.* – К.: Прецедент: Моя книга, 2006. – С. 143. 4. *Про Регламент Верховної Ради України*: Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI (з наступними змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: portal.rada.gov.ua. 5. *Азаров М.Я.* *Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України / М.Я. Азаров, В.Е. Теліпко, А.С. Овчаренко, С.А. Панасюк.* – К.: Центр учбової літератури, 2010. – С. 181. 6. *Про комітети Верховної Ради України*: Закон України від 04.04.1995 р. №116/95-ВР (з наступними змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: portal.rada.gov.ua. 7. *На нуле*. Вице-спикер Государственной Думы Вячеслав Володин о некоторых особенностях российского законодательства // *Российская газета*. – 2004. – 6 июля. – № 142. 8. *Любимов А.* «Нулевое чтение» законопроектов как инструмент согласования интересов / А. Любимов // *Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы*. – 2005. – № 1. – С. 3-4.

УДК 342.9

А. А. КОВАЛЕНКО

КОНСОЛІДОВАНИЙ, ВІДКРИТИЙ РИНОК ПРОТИ НЕПРОЗОРОЇ ЕКОНОМІКИ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Визначено причини нерозвиненості українського ринку капіталу: невідповідність вітчизняного законодавства міжнародним стандартам, відсутність центральної депозитарної системи цінних паперів, слабкий захист меншоритарних акціонерів; вказано шляхи їх подолання.

Ключові слова: ринок капіталу, інвестиції, депозитарій, акціонери.

Kovalenko A.A. Consolidated, open market against non-transparent economy: legal aspect

Определены причины неразвитости украинского рынка капитала: несоответствие отечественного законодательства международным стандартам, отсутствие центральной депозитарной системы ценных бумаг, слабая защита миноритарных акционеров; указаны пути их устранения.

Ключевые слова: рынок капитала, инвестиции, депозитарий, акционеры.

Kovalenko Artem. Consolidate, open market against non-transparent economy: legal aspect

The reasons of underdevelopment of the Ukrainian capital market – inconsistency national legislation to international standards, the absence of central securities depository, the weak protection of minority stockholders – are defined and ways of improvements are proposed.

Key words: capital market, investment, depository, stockholders.

© **КОВАЛЕНКО Артем Анатолійович** – здобувач Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України