

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ УЧАСНИКІВ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ НА ПЕРШІЙ СТАДІЇ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ

СІДОР Міхаїл Іванович - кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та фінансового права Національного Університету «Одеська юридична академія»

УДК 336.14.01

Стаття посвячена аналізу прав и обов'язностей учасників бюджетного процесу на стадії складання проекту бюджету и виявленню особливостей першої стадії бюджетного процесу, що непосредственно впливає на суб'єктний состав учасників бюджетного процесу на данній стадії, а также на содержание и объем их правового статусу.

Ключові слова: бюджетний процес, стадії бюджетного процесу, учасники бюджетного процесу, бюджетні повноваження, бюджетно-правовий статус.

Постановка проблеми

На кожній із стадій бюджетного процесу приймають участь в межах своїх повноважень певні учасники бюджетного процесу. Кожний із учасників бюджетного процесу наділений певними правами та обов'язками щодо бюджету, тобто бюджетними повноваженнями. Саме завдяки повній, чіткій та вчасній реалізації бюджетних повноважень кожного із учасників бюджетного процесу здійснюється бюджетний процес. Без належного визначення змісту та особливостей стадій бюджетного процесу, не можливо визначити які суб'єкти повинні здійснювати відповідні дії в межах бюджетного процесу, а які повинні утримуватись від таких дій. Також це обумовлює проблеми притягнення до відповідальності за не здійснення або неналежне здійснення дій, які направлені на реалізацію бюджетного процесу, тому що суб'єкти, які можуть бути притягнені до відповідальності за такі дії, є лише учасники бюджетного процесу.

Ступінь наукової розробки проблеми

Дослідження щодо учасників бюджетного процесу та їх повноважень здійснювались у підручниках з фінансового та бюджетного права, науково-практичних коментарях Бюджетного кодексу України, наукових публікаціях. Але слід зазначити, що дослідження не мали комплексного характеру, а здійснювались в певному аспекті.

Певні аспекти цього питання висвітлювали у своїх працях В.П. Битяк, Л.К. Воронова, Л.Н. Древаль, Н.П. Кучерявенко, А.А. Лежебокова, О.П. Орлюк, Л.А. Савченко, В.Д. Чернадчук.

Мета статті полягає у дослідженні питання щодо визначення змісту першої стадії бюджетного процесу, її меж, що в свою чергу дає можливість визначення суб'єктного складу учасників бюджетного процесу на цій стадії та їх бюджетні повноваження.

Викладення основного матеріалу дослідження

Бюджетний процес щорічно поновлюється, проходячи одні і ті ж самі стадії. І скільки існує бюджет, стільки існують і ці стадії бюджетного процесу [1, С. 63]. На кожній стадії перед учасниками бюджетного процесу стоять певні, конкретні завдання, тому кожна стадія являє собою завершений етап бюджетного процесу, який увінчується певним юридичним фактом – складанням економіко-правового документу чи прийняття рішення, що має певні економіко-правові наслідки.

Вбачається, що перелік та назви стадій, що передбачені бюджетним законодавством, не повністю відповідають сукупності тих дій, які здійснюються на певних етапах бюджетного процесу.

Бюджетний кодекс України вказує, що складання проекту бюджету є першою стадією бюджетного процесу, початком комплексу робіт щодо бюджету на плановий період. Значення складання проекту бюджету важко переоцінити. Саме на ній здійснюється планування, прогнозування, збалансування доходних можливостей та видаткових потреб [2, С. 2]. Як зазначено в Бюджетному кодексі України, проект державного бюджету складається Міністерством фінансів України. Але при цьому слід враховувати, що для його складання Міністерство фінансів має отримати відповідні документи, розрахунки, статистичні та аналітичні дані, де висвітлюється динаміка окремих економічних показників по доходах та видатках, а також зведені бюджетні запити з економічними обґрунтуваннями показників щодо обсягів необхідного бюджетного фінансування, тобто складанню проекту бюджету передує значна за обсягом робота, яка теж є невід'ємною частиною бюджетного процесу, проте не знайшла своє відображення в бюджетно-процесуальних нормах, що є значною прогалиною, оскільки звужується зміст першої стадії бюджетного процесу та коло її учасників. Тому вбачається за необхідне визначати першу стадію бюджетного процесу як стадію бюджетного планування.

Під бюджетним плануванням необхідно розуміти урегульовану правовими нормами діяльність уповноважених органів по збору інформації, аналізу економічних показників, прогнозуванню, складанню розрахунків щодо визначення обсягу доходів та видатків бюджету з їх економічним обґрунтуванням. Методологія бюджетного планування дає змогу ув'язати бюджетні показники від мікро- до макрорівня та врегулювати міжбюджетні відносини для досягнення оптимального результату щодо ефективності використання бюджетних ресурсів. Бюджетне планування складається з певних етапів, які мають певну послідовність з тим, щоб кожен попередній етап створював умови для реалізації наступного.

В свою чергу, складання проекту бюджету є завершальним етапом стадії бюджетного планування.

Бюджетне планування має велике значення, так як від того, наскільки об'єктивні та реальні показники закладені в бюджет, залежить його ефективне виконання. Саме на цій стадії здійснюється бюджетне планування як комплекс робіт, завдяки якому вдається звести бюджет, збалансувати можливості щодо доходів та потреби щодо видатків.

Початком першої стадії бюджетного процесу слід вважати дату затвердження плану заходів Міністерства фінансів України щодо забезпечення складання проекту Державного бюджету України на плановий рік, що здійснюється у лютому року, який передує плановому. Терміном закінчення першої стадії необхідно вважати дату прийняття Кабінетом Міністрів України постанови про схвалення проекту закону про Державний бюджет України (до 10 вересня).

Метою першої стадії є створення завершеного економічно обґрунтованого проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період для подальшого його внесення на розгляд та затвердження до парламенту.

Таким чином, визначення змісту та меж першої стадії бюджетного процесу дає можливість говорити, що до учасників бюджетного процесу на цій стадії поряд з Кабінетом Міністрів України, Міністерством фінансів України, Верховною Радою України, Національний банк України, належать Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Державна статистична служба України, цільові фонди соціального забезпечення та розпорядники бюджетних коштів різних рівнів.

Складання проекту бюджету є виключною прерогативою виконавчих органів державної влади. Так відповідно до п. 6 ст. 116 Конституції України, ч.1 ст. 32 Бюджетного кодексу України та в п. 1 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» на Кабінет Міністрів України покладено повноваження щодо розробки проекту закону про Державний бюджет України.

Стаття 37 Бюджетного кодексу України визначила повноваження Кабінету Міністрів України щодо подання проекту закону про Державний бюджет України з відповідними матеріалами Верховній Раді України та Президентові України не пізніше 15 вересня року, що передує плановому. Одразу необхідно зазначити, що це право не є диспозитивним, тобто Кабінет Міністрів України не може на свій розсуд вирішувати, чи подавати проект чи ні. Хоча на законодавчому рівні це закріплено як право, але фактично це є його обов'язок. До того ж, відповідно до Рішення Конституційного Суду України 2001 р., Президент України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України можуть подавати до Верховної Ради України законопроекти із будь-якого питання, крім тих законопроектів, які, відповідно до Конституції України, можуть вноситися спеціально визначеними нею суб'єктами законодавчої ініціативи, зокрема, проект закону про Державний бюджет України на кожний наступний рік розробляє та подає до Верховної Ради України лише Кабінет Міністрів України [3]. Це положення наділяє Кабінет Міністрів України виключним правом серед суб'єктів права законодавчої ініціативи щодо внесення проекту закону про Державний бюджет України на розгляд та затвердження Верховній Раді України, тобто до розгляду береться безпосередньо проект закону про Державний бюджет України, що був запропонований Кабінетом Міністрів України.

Кабінет Міністрів України щороку приймає постанову про Основні засади складання проекту державного бюджету. У постанові Кабінету Міністрів України викладаються завдання щодо розробки прогнозу соціально-економічного розвитку України і проекту Державного бюджету.

У відповідності до бюджетного законодавства Кабінет Міністрів України не пізніше 1 квітня року, що передує плановому, розглядає та схвалює проект Бюджетної резолюції, тобто проект Основних напрямів бюджетної політики України на наступний бюджетний період, та в триденний термін подає Верховній Раді України [4, ст. 33].

Кабінет Міністрів України визначає також перелік головних розпорядників коштів державного бюджету. У Бюджетному кодексі України, а саме у п. 2 ст. 22 міститься перелік головних розпорядників бюджетних коштів. Але слід мати на увазі, що це виключний перелік суб'єктів, які можуть бути головними розпорядниками бюджетних коштів державного бюджету. Сам же перелік головних розпорядників бюджетних коштів на відповідний бюджетний період складається безпосередньо Кабінетом Міністрів України і знаходить своє відображення у Бюджетній резолюції.

Після того, як буде складено проект закону про Державний бюджет України, він подається для розгляду та схвалення на засіданні Кабінету Міністрів України до 25 серпня. Кабінет Міністрів України, до схвалення проекту закону про Державний бюджет України подає Раді національної безпеки і оборони України цей проект закону по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України. Розглянувши проект, Кабінет Міністрів України не пізніше 15 вересня подає до Верховної Ради України проект закону про Державний бюджет України на наступний рік разом із пояснювальними документами [4, ст. 37].

На стадії бюджетного планування бере участь і Президент України, хоча це не зазначено безпосередньо в Бюджетному кодексі України. Відповідно до п. 2 ст. 106 Конституції України Президент України наділений правом звертатися із щорічним та позачерговим посланням про внутрішнє і зовнішнє становище України, тобто про основні напрямки внутрішньої та зовнішньої політики. У межах цього послання Президент України звертає увагу на проблеми та пріоритетні напрями бюджетної політики, що будуть покладені в основу бюджетної резолюції.

Президента України, відповідно до п. 2 статті 22 Бюджетного кодексу України, також наділено правом самостійно визначати бюджетну установу, яка ним уповноважується, забезпечувати його діяльність і виступати головним розпорядником бюджетних коштів щодо коштів, що виділяються в бюджеті для забезпечення його діяльності.

Кошторис видатків такої установи щодо коштів, передбачених у Державному бюджеті України, затверджує Президент України за поданням Глави цієї установи.

Наступним учасником бюджетного процесу на першій стадії бюджетного процесу є Міністерство фінансів України. Міністерство фінансів України виконує практично всі основні функції, пов'язані як із формуванням, так і з виконанням бюджету. Міністерство фінансів України наділене повноваженнями щодо здійснення бюджетного планування, тобто формування проекту Державного бюджету України, які, у свою чергу, можна поділити на певні складові. Це повноваження щодо формування та зведення прогнозних макропоказників соціального та економічного розвитку держави як на середньостроковий, так і на короткостроковий період, повноваження щодо бюджетних запитів розпорядників бюджетних коштів та повноваження щодо проекту Закону про Державний бюджет України на наступний рік.

Так, Міністерство фінансів України відповідає за складання проекту закону про Державний бюджет України, визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, які використовуються для підготовки бюджетних запитів і розроблення проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за планом два бюджетні періоди [4, п. 2 ст. 32].

Одним з основних завдань Міністерства фінансів України є проведення разом з іншими органами виконавчої влади аналізу фінансово-економічного становища держави, перспектив її подальшого розвитку [5, п. 3]. Міністерство фінансів України за участю Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Національного банку України, а також головних розпорядників коштів державного бюджету складає прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди. Прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди подається до Верховної Ради України разом з проектом закону про Державний бюджет України, уточнюється на підставі прийнятого

закону про Державний бюджет України та схвалюється Кабінетом Міністрів України у місячний строк із дня опублікування закону про Державний бюджет України [4, ст. 21].

Міністерство фінансів встановлює типові форми бюджетних запитів, які знаходять своє відображення в інструкціях щодо підготовки бюджетних запитів. У двотижневий строк після одержання постанови Кабінету Міністрів України про Основні напрями бюджетної політики Міністерство фінансів України доводить до головних розпорядників граничні обсяги видатків загального фонду проекту Державного бюджету України на плановий рік, виходячи з прогнозного обсягу ресурсів разом з інструкціями з підготовки бюджетних запитів та іншими документами, необхідними для складання бюджетних запитів на плановий рік [6, п. 25].

На основі аналізу бюджетних запитів, а також з урахуванням Основних макропоказників економічного і соціального розвитку України, прогнозних монетарних показників, та виходячи з інформації про підсумки виконання закону про Державний бюджет України за минулий рік і хід його виконання в поточному році, пропозицій органів державної влади, Національного банку України, а також організацій, що визначаються Кабінетом Міністрів України, Міністерством фінансів України, готує проект закону про Державний бюджет України. Проект закону про Державний бюджет на наступний рік разом із додатками, передбаченими Бюджетним кодексом України, Міністерство фінансів зобов'язане внести до Кабінету Міністрів України до 15 серпня [6, п. 41]. Проект закону вноситься з відповідними пропозиціями щодо строків та порядку розгляду його в Кабінеті Міністрів України.

Важливе значення має взаємодія між бюджетною політикою Уряду та грошово-кредитною політикою Національного банку України, що впливає на забезпечення подальшої стабілізації національної грошової одиниці, зміцнення її валютних пропозицій, збільшення валютних резервів.

Національний банк України до 15 березня року, що передує плановому, подає до Верховної Ради України та Кабінету Мі-

ністрів України прогностичні монетарні показники на наступний рік [7, ст. 24]. Так, Рада Національного банку України відповідно до загальнодержавної програми економічного розвитку та основних параметрів економічного та соціального розвитку України до 15 березня розробляє та подає Президенту України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України прогностичні монетарні показники і показники валютно-курсової політики на плановий період, а також затверджує кошторис доходів та витрат Національного банку та подає Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України до 1 квітня та до 1 вересня поточного року інформацію про розрахунок частини прогнозованого прибутку до розподілу відповідно поточного та наступного року, яка підлягатиме перерахуванню до державного бюджету.

Наступним учасником бюджетного процесу на стадії бюджетного планування є Верховна Рада України. На першій стадії бюджетного процесу проводяться парламентські слухання з питань бюджетної політики на наступний бюджетний період. Бюджетний комітет як профільний комітет парламенту, у свою чергу, узагальнює та представляє під час розгляду бюджетної резолюції пропозиції народних депутатів щодо проекту бюджетної резолюції. Верховна Рада України заслуховує та обговорює проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, після чого за результатами слухань приймає постанову про схвалення не пізніше 30 квітня [8, ст. 152].

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України разом з Міністерством фінансів, іншими міністерствами, Державною статистичною службою України та Національним банком України розробляють та вносять Кабінету Міністрів України основні показники функціонування економіки країни – заходи з фінансової та економічної стабільності, макроекономічні показники, що характеризують стан економіки, та інші показники, що уточнюють прогноз соціально-економічного розвитку України.

Прогноз економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період

розробляється щорічно на наступний рік, який подається Міністерством економічного розвитку і торгівлі України на затвердження Кабінету Міністрів України не пізніше 23 квітня [6, п. 20]. Показники прогнозу економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період використовуються для розроблення Державної програми економічного і соціального розвитку України та для оцінки надходжень і формування показників Державного бюджету України. Державна програма економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період розробляється щороку взаємозгоджено з проектом Державного бюджету України на відповідний рік. Одним із основних завдань Міністерства економічного розвитку і торгівлі України є забезпечення формування та реалізації в межах своїх повноважень державної економічної політики, здійснення прогнозування та державного регулювання національної економіки, а також розроблення відповідних прогностичних і програмних документів [9].

Для виконання цих завдань Міністерство економічного розвитку і торгівлі України: 1) разом з іншими органами державної влади готує прогнози економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди і Державну програму економічного і соціального розвитку України на наступний рік, здійснює щоквартальний моніторинг її виконання; 2) здійснює організаційно-методичне керівництво та координує підготовку прогнозів економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів і міст на середньостроковий період та короткостроковий період [10, ст. 17]. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України також щороку, не пізніше 1 березня, подає Міністерству фінансів України та Національному банку України прогнози на поточний, наступний та три подальші роки щодо попередніх показників валового внутрішнього продукту, інфляції, зовнішньої торгівлі та прямих іноземних інвестицій та інших показників, необхідних для розрахунку показників до проекту Державного бюджету [6, п. 11].

Таким чином, з вищезазначеного випливає, що макропоказники безпосередньо

впливають на зміст бюджету та відіграють велику роль при складанні проекту бюджету, але в Бюджетному кодексі України взагалі не згадується Міністерство економічного розвитку і торгівлі України та не знайшло відображення коло його повноважень щодо розробки прогнозних показників економічного та соціального розвитку України. Це є суттєвою прогалиною в бюджетному законодавстві і має бути виправлено.

Ще одним суб'єктом, діяльність якого спрямована на здійснення бюджетного процесу, є Державна статистична служба України. Вона подає Міністерству економічного розвитку і торгівлі України, Міністерству фінансів статистичну інформацію за показниками, узгодженими з ними, та забезпечує надання територіальним органам статистичної інформації, необхідної для розробки прогнозів та проектів місцевих бюджетів. Так, Державна статистична служба України зобов'язана оперативно забезпечувати Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, інші центральні органи виконавчої влади, Національний банк України, Раді Міністрів АРК, місцевим державним адміністраціям статистичну інформацію для прогнозних і програмних документів [6, п. 6].

Отже, Державна статистична служба України відповідно до покладених на неї завдань, забезпечує формування інформаційної бази для прогнозування та аналізу тенденцій і закономірностей соціально-економічного розвитку [11, п. 4]. Для цього вона здійснює збір, узагальнення та аналіз інформації, перевіряє достовірність первинних та статистичних даних, може залучати експертів та фахівців органів державної влади. Загальним обов'язком та вимогою щодо інформації, яка подається статистичною службою, є достовірність та обґрунтованість інформації.

Під час складання проекту бюджету Пенсійний фонд України та інші Фонди соціального страхування, як розпорядники бюджетних коштів, що отримують бюджетні кошти, до 15 липня подають проекти своїх кошторисів на розгляд Міністерства соціальної політики України та Міністерства фінансів України, а до 15 серпня року, що передувє плановому, подають до Кабінету Міністрів

проекти кошторисів разом із висновками цих міністерств щодо проектів кошторисів зазначених фондів і щодо узгодження їх з проектами державного бюджету.

Наступними учасниками бюджетного процесу є розпорядники бюджетних коштів. Основними бюджетними повноваженнями розпорядників бюджетних коштів є складання та подання бюджетних запитів. Головні розпорядники бюджетних коштів організують розроблення бюджетних запитів для подання Міністерству фінансів України відповідно до вимог інструкції з підготовки бюджетних запитів, тобто вони несуть відповідальність за своєчасність, достовірність та зміст поданих Міністерству фінансів України бюджетних запитів, які мають містити всю інформацію, необхідну для аналізу показників проекту Державного бюджету України згідно з вимогами Міністерства фінансів України [12, п. 11].

Висновок

Складанню проекту бюджета передувє значна за обсягом робота, яка теж є невід'ємною частиною бюджетного процесу, проте не знайшла своє відображення в бюджетно-процесуальних нормах, що є значною прогалиною, оскільки звужується зміст першої стадії бюджетного процесу та коло її учасників. Визначення меж та змісту першої стадії бюджетного процесу у якості стадії бюджетного планування дає можливість до учасників бюджетного процесу на цій стадії поряд з Кабінетом Міністрів України, Міністерством фінансів України, Верховною Радою України, Національний банк України, віднести Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Державну статистичну службу України, публічні цільові фонди соціального забезпечення та розпорядників бюджетних коштів різних рівнів.

Література

1. Пискотин М.И. Советское бюджетное право (основные проблемы) / М.И. Пискотин. – М.: Юрид. лит-ра, 1971. – 312 с.
2. Клишина М.А. Составление проекта бюджета: проблемы и перспективы / М.А. Клишина // Финансовое право. – 2006. – № 3. – С. 2 – 7.

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена аналізу прав та обов'язків учасників бюджетного процесу на стадії складання проекту бюджету та виявленню особливостей першої стадії бюджетного процесу, що безпосередньо впливає на суб'єктний склад учасників бюджетного процесу на цій стадії, а також на зміст та об'єм їх правового статусу.

3. Рішення Конституційного Суду України від 17 травня 2001 р. № 5-рп/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 21. – Ст. 958.

4. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 59. – Ст. 2047.

5. Про Положення про Міністерство фінансів України : Указ Президента України від 8 квітня 2011 р. № 446/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1254.

6. Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р. № 621 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 18. – Ст. 834.

7. Про Національний банк України : Закон України від 20 травня 1999 р. № 679-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 29. – Ст. 238.

8. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. №

SUMMARY

This article analyzes the rights and obligations of participants in the budget process at the stage of drawing up the draft budget and identifies the features of the first stage of the budget process that directly affects the subject structure of the budget process at this stage, as well as on the content and scope of their legal status.

1861-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14 – 15; № 16 – 17. – Ст. 133.

9. Про затвердження Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 459 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 77. – Ст. 2183.

10. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23 березня 2000 р. № 1602-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 25. – Ст. 195.

11. Про затвердження Положення про Державну службу статистики України : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2014 р. № 481 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 78. – Ст. 2237.

12. Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 р. № 228 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 9. – Ст. 414.