
УДК 342.4

Ю. М. ПЕРЕРВА,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри загальноправових дисциплін
факультету права та масових комунікацій
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ПРОЦЕДУРНИЙ АСПЕКТ ПРИЙНЯТТЯ ТА ЗАТВЕРДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ

Досліджено процедури прийняття та затвердження Державного бюджету України. Зокрема, визначено стадії процедури та розглянуто їх особливості. Встановлено, що процедура розгляду бюджету у парламенті відрізняється від звичайної процедури розгляду законопроектів. Це стосується чіткої регламентації термінів розгляду та прийняття законопроекту про бюджет. Визначено, що встановлено обмежене коло суб'єктів законодавчої ініціативи та змісту цієї ініціативи. Підкреслено специфічну роль комітетів (комісій) парламенту у процесі попереднього опрацювання законопроекту про бюджет та підготовки його до читань, а також звернуто увагу на особливий характер дебатів у самому парламенті та обмежене коло пропозицій, які виносяться на голосування. Вказано на необхідність прийняття закону про бюджет протягом однієї сесії парламенту.

Ключові слова: *процедура прийняття бюджету, бюджетний процес, стадії бюджетного процесу, спеціальні процедури, учасники бюджетного процесу, суб'єкт права подання, законопроект, парламент.*

У процесі прийняття Державного бюджету відбувається тісна взаємодія законодавчої та виконавчої гілок влади в особі Верховної Ради України і Кабінету Міністрів України відповідно. Від результатів співпраці цих суб'єктів залежить своєчасність прийняття та якість Державного бюджету, що, в свою чергу, відбивається на реалізації завдань і функцій держави.

Метою цієї статті є розгляд спеціальних ускладнених процедур, що стосуються особливостей законодавчого процесу під час розгляду законопроекту про Державний бюджет України.

Процедура проходження законопроекту про Державний бюджет у парламенті України має багато спільних рис із законодавчою процедурою прийняття звичайних законів. Проте прийняття Верховною Радою рішення щодо затвердження Державного бюджету України здійснюється із урахуванням певних особливих технологій. Наукова новизна цієї статті полягає в тому, що в ній на нових методологічних засадах у вітчизняній юридичній науці здійснено комплексний аналіз процедурного аспекту прийняття Державного бюджету України, виокремлено особливості бюджетного процесу.

У більшості держав світу парламент затверджує зміст основного фінансового закону – бюджету – у формі спеціального закону. А тому законопроект, який передбачає відповідні бюджетні прибутки і видатки, проходить у парламенті через ті самі стадії, що і будь-які інші. Водночас у цілому ряді держав бюджет не розглядається як законопроект, хоча він і проходить через парламент. У Великобританії та більшості інших англомовних держав бюджет є своєрідною фінансовою програмою, з якою у вищому представницькому органі (нижній палаті) виступає міністр фінансів. Урядові пропозиції щодо податків оформлюються у спеціальному законопроекті про фінанси. Одночасно приймається закон про асигнування, в якому встановлюються витрати кожного з міністерств і відомств. Не сприймається як закон бюджетний акт в Ісландії, Норвегії, Фінляндії, Швейцарії. Але бюджету в названих країнах надається форма спеціального урядового акта, що потребує обов'язкового затвердження в парламенті. Отже, бюджет у будь-якій державі завжди розглядається і затверджується у парламенті, а готує і представляє його в усіх випадках уряд [1, с. 363].

В Україні процедура розробки та прийняття Державного бюджету називається бюджетним процесом, що має свої особливості. Так, бюджетний процес – це регламентований бюдже-

тним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства. Його зміст визначається державним і бюджетним устроєм країни, бюджетними правами відповідних органів влади [2, с. 6].

Бюджетний кодекс визначає чотири стадії бюджетного процесу: складання проекту бюджету; розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України, рішення про місцевий бюджет; виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України, рішення про місцевий бюджет; підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього. Стадії бюджетного процесу можна розділити на дві групи: 1) бюджетне планування (складання, розгляд, затвердження); 2) виконання бюджету. Наголосимо, що на всіх стадіях бюджетного процесу здійснюються контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами відповідно до законодавства.

Усі стадії бюджетного процесу взаємопов'язані. Цей процес триває протягом трьох років: складання проекту бюджету, його розгляд і затвердження відбуваються у рік, що передує плановому; виконання бюджету (бюджетний період) – один рік; складання звіту про виконання бюджету і його затвердження – протягом наступного року після стадії виконання (бюджетного періоду). Ці стадії є прямим відображенням не лише економічного життя суспільства, а й політичної культури.

Учасниками бюджетного процесу в Україні відповідно до ст. 19 Бюджетного кодексу є органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами, обов'язками з управління бюджетними коштами).

Процес складання, розгляду і затвердження Державного бюджету починається з того, що не пізніше 1 червня року, який передує плановому, проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період схвалюється Кабінетом Міністрів України та у триденний строк подається до Верховної Ради. Для порівняння: у Російській Федерації складання проекту федерального бюджету розпочинається не пізніше, ніж за 10 місяців до початку чергового фінансового року і здійснюється відповідно до завдань, визначених у Бюджетному посланні Президента РФ, яке направляється Федеральним Зборам не пізніше березня року, що передує черговому фінансовому року [1, с. 364].

Верховна Рада не пізніше 30 квітня розглядає питання щодо Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період за процедурою повного обговорення. З доповіддю виступає Прем'єр-міністр України або за його дорученням член Кабінету Міністрів України, відповідальний за формування державної бюджетної політики, та голова бюджетного комітету.

Якщо порівняти бюджетний процес із загальною проектною практикою, то стадія розгляду у Верховній Раді Основних напрямків бюджетної політики на наступний бюджетний період буде відповідати фазі розробки і узгодження технічного завдання [3, с. 374].

Всю поточну роботу зі складання проекту Державного бюджету виконує центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики, за дорученням Кабінету Міністрів України. Проект бюджету складається на основі макроекономічних показників економічного і соціального розвитку України на плановий рік.

Зазначимо, що майже в усіх країнах робота зі складання проекту державного бюджету розпочинається задовго до початку нового бюджетного року: в ФРН – за 6 місяців, в Японії – за 7, у Франції – за 14, у США – за 18 місяців. Проект бюджету розробляється органами виконавчої влади, як правило, міністерством фінансів (казначейством), а у США – спеціальним органом – Службою управління та бюджету при президенті [4, с. 198].

На цій стадії законодавчого процесу важливе значення має бюджетна ініціатива, тобто право народних депутатів вносити зміни до запропонованого урядом проекту закону. У деяких країнах (Франція, Великобританія) парламентарі, які не є членами уряду, не мають права вносити пропозиції про збільшення передбачених видатків або встановлювати нові податки.

За результатами обговорення проекту закону Верховна Рада може прийняти рішення про схвалення і прийняття його до розгляду, після чого він передається на опрацювання до парламентських комітетів, або рішення про його відхилення у разі невідповідності вимогам Бюджетного кодексу України або Основним напрямкам бюджетної політики на наступний бюджетний період.

Проект закону про Державний бюджет України на наступний рік розглядається за процедурою трьох читань із урахуванням особливостей, передбачених Регламентом.

На підготовку проекту закону про Державний бюджет України до першого читання від-

водиться до 10 днів (до 1 жовтня – якщо проект був прийнятий до розгляду після його представлення на засіданні Верховної Ради, до 6 жовтня – якщо він був відхилений і відправлений на доопрацювання до Кабінету Міністрів України та прийнятий до розгляду після повторного представлення урядом). За цей час проект закону про Державний бюджет України розглядається народними депутатами України, у парламентських комітетах, депутатських фракціях та групах Верховної Ради України.

Народні депутати, комітети Верховної Ради України формують свої пропозиції до проекту закону про Державний бюджет України і не пізніше 1 жовтня (6 жовтня) року, що передуює плановому, направляють їх до комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету. Проте комітету надано право не приймати до розгляду пропозиції, якщо вони не відповідають вимогам ч. 1 ст. 156 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [5]. Крім того, законопроект про Державний бюджет України на наступний рік направляється до Рахункової палати для проведення експертизи, яка до 1 жовтня (6 жовтня) року, що передуює плановому, подає свої висновки Верховній Раді.

У більшості країн перед тим, як законопроект про бюджет подається до розгляду в палаті, його передають до профільного комітету (комісії), наділеного повноваженнями вирішувати усі фінансові питання. Та оскільки бюджет охоплює усі сфери державного життя, вважається бажаним отримання консультації інших комітетів, зацікавлених у виділенні та розподілі коштів. У Норвегії та Франції, наприклад, спеціальні комісії мають право доводити до відома палати свою точку зору у формі окремих доповідей. В Ізраїлі та ФРН, навпаки, думки і міркування комітетів доводяться до відома фінансового комітету, який враховує їх у своїй доповіді палаті. Програма розгляду бюджету розробляється фінансовим комітетом відповідно до спеціальних правил [1, с. 364].

У Швеції подані до парламенту бюджетні документи розглядають комітет із фінансових питань і галузеві комітети. У складанні бюджету комітет із фінансових питань не має зверхності над галузевими комітетами. У США після подання президентом бюджету до обох палат Конгресу починається законодавча стадія розгляду бюджету, яка, як правило, складається з процесу санкціонування. Законопроекти розглядають і доповідають комітети, які володіють законодавчою юрисдикцією над тим чи іншим колом питань і які зазвичай називаються

головними комітетами, після чого їх розглядають обидві палати Конгресу, фінансові законопроекти розглядаються у 13 підкомітетах Палати представників і Сенату з питань розподілу бюджетних асигнувань. Ці підкомітети готують для комітетів Палати представників і Сенату з розподілу бюджетних асигнувань пропозиції щодо обсягів сум, призначених для витрачання, які у свою чергу подають рекомендації безпосередньо Палаті представників і Сенату. Підкомітети з розподілу бюджетних асигнувань не зобов'язані забезпечувати обсяги фінансування, передбачені санкцією Конгресу [6, с. 306].

Верховна Рада розглядає проект закону у першому читанні не пізніше 20 жовтня (25 жовтня, якщо проект закону був прийнятий до розгляду після повторного подання Кабінетом) року, що передує плановому. Для порівняння: у ФРН перше читання в парламенті проекту бюджету уряду, розробленого федеральним міністерством фінансів, відбувається у вересні, коли федеральний міністр робить «бюджетну доповідь», у якій викладено і міркування федерального уряду, що покладені в основу запропонованого бюджету [7, с. 181].

Розгляд проекту закону проводиться за процедурою повного обговорення з урахуванням деяких особливостей. Так, першим на засіданні виступає голова комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету щодо висновків і пропозицій до законопроекту та результатів його розгляду. Далі надається можливість виступу для викладення своїх думок та позицій представникам комітетів за письмовими заявами, депутатських фракцій (депутатських груп), народним депутатам, представникам Кабінету Міністрів України та Рахункової палати.

Після закінчення обговорення у першому читанні ставиться на голосування за основу підготовлений комітетом, до предмета відання якого належать питання бюджету, проект постанови Верховної Ради щодо висновків та пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік. Тобто на голосування виносяться висновки та пропозиції, підготовлені профільним комітетом, і таким чином парламенту пропонується підтримати його позицію щодо законопроекту.

Зазначимо, що у деяких державах (наприклад, США) парламенту надано право вирішити питання про збільшення або скорочення витрат чи про відмову в асигнуваннях, про які просить уряд. Водночас парламенти більшості

країн не вправі змінити запропоновані урядом показники. Для цього конституції деяких країн (наприклад, ФРН) установлюють, що парламент повинен отримати згоду уряду на це [8, с. 113] (така сама процедура передбачена і Конституцією Вірменії).

Отже, конституційне законодавство намагається обмежити надмірні зазіхання депутатів, які вимагають надмірного збільшення державних витрат або їх скорочення. І це правильно, адже питання, пов'язані з бюджетом, – проблеми загальної політики у державі. Тут стикаються інтереси парламентської більшості та опозиції. Тому бюджет насамперед пов'язаний з питанням про довіру урядові [1, с. 364].

Особливістю розгляду законопроекту у профільному комітеті на етапі підготовки законопроекту до другого читання є те, що він готує висновок щодо врахування урядом у цьому законопроекті Бюджетних висновків Верховної Ради. Необхідно зазначити, що пропозиції народних депутатів, комітетів до проекту Закону про Державний бюджет України, підготовленого до другого читання, комітетом не розглядаються.

Розгляд у другому читанні проекту закону завершується не пізніше 20 листопада року, що передує плановому. Після доповідей члена Кабінету Міністрів України, відповідального за формування державної бюджетної політики, та голови комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, проводиться обговорення за процедурою повного обговорення. Закінчення виступів представників депутатських фракцій Верховної Ради свідчить про початок постатейного голосування поданого на друге читання проекту закону. За результатами цього голосування Верховна Рада України може прийняти рішення про прийняття проекту закону в другому читанні або направлення до Кабінету Міністрів для підготовки на повторне друге читання. Не прийняті під час голосування в другому читанні статті проекту закону переносяться на розгляд у третьому читанні.

Зауважимо, що прийняття проекту закону у другому читанні унеможливує внесення до нього нових пропозицій та поправок будь-ким із народних депутатів, комітетами, їх розгляд не проводиться. Отже, всю підготовчу роботу на цьому етапі попереднього опрацювання законопроекту здійснює виключно профільний комітет. Так, після прийняття проекту закону у другому читанні він готує його до розгляду у третьому читанні з урахуванням пропозицій, підтриманих парламентом, не пізніше 25 листопада.

Важливим аспектом німецького фінансового федералізму є те, що поданий федеральним урядом бюджет може набути чинності тільки за умови схвалення його бундесратом, виразником інтересів земель. Так, після остаточного читання і голосування щодо бюджету (в цілому), яке відбувається у нижній палаті парламенту в листопаді або грудні, він передається до верхньої палати на затвердження [7, с. 181].

Третє читання проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік починається з доповіді голови комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, та співдоповіді члена Кабінету Міністрів України, відповідального за формування державної бюджетної політики, про пропозиції щодо усунення суперечностей і помилок у тексті статей проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік. Підкреслимо, що на відміну від першого і другого читання, де голова профільного комітету виступав зі співповіддю разом із членом уряду, який заявляв поданий проект закону, ініціатива представлення проекту закону у третьому читанні належить саме голові комітету, а міністр у свою чергу виступає із співповіддю. Такий порядок відображає суть проведення третього читання – обговорення і голосування проекту закону в цілому, на підставі врахованих урядом і парламентом змін та пропозицій, що вносилися до поданого проекту під час розгляду його у першому та другому читаннях.

Після доповіді та співповіді проводиться голосування пропозицій комітету з питань бюджету щодо статей проекту закону, які не були прийняті в другому читанні, та прийняття проекту в цілому. У разі неприйняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у цілому цей законопроект за рішенням Верховної Ради направляється на повторне третє читання з визначенням строків його наступного розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради. Регламент встановлює, що закон про Державний бюджет України приймається Верховною Радою України до 1 грудня року, що передуює плановому [5]. Встановлення граничного терміну прийняття закону має на меті створення умов для прийняття місцевих бюджетів (показники яких напряму пов'язані із Державним бюджетом) та створення фінансової бази для остаточного узгодження кошторисів установ, що фінансуються з державного бюджету.

Проте хронометраж етапів та стадій законодавчого процесу не є гарантією, що термін не буде порушений. На жаль, як свідчить практи-

ка, такі процесуальні терміни не додержуються органами державної влади, що негативно впливає на стабілізацію і розвиток національної економіки. На нашу думку, для уникнення процесуальних колізій не є недоцільним закріплення кінцевого терміну бюджетного процесу, слід обмежитись встановленням чіткої послідовності етапів проходження законопроекту на всіх стадіях законодавчого процесу.

Як видно з наведеного, головною метою процедур прийняття основного фінансового документа держави є створення збалансованого, спрямованого на стабілізацію та розвиток економіки бюджету та недопущення фінансових зловживань окремими суб'єктами публічної влади.

Текст прийнятого Верховною Радою закону про Державний бюджет оформляється її апаратом і підписується Головою Верховної Ради, після чого він невідкладно надсилається Президенту України.

Відповідно до Конституції (ст. 94) Президент протягом 15 днів після отримання закону підписує його та офіційно оприлюднює або повертає закон із своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради для повторного розгляду. Вето Президента покликане слугувати засобом стримування парламенту від недостатньо обґрунтованих рішень, але Верховна Рада може подолати його шляхом прийняття закону під час повторного розгляду не менш як двома третинами від її конституційного складу.

Підбиваючи підсумки проведеного дослідження, можна дійти **висновку**, що процедура розгляду бюджету у парламенті відрізняється від звичайної процедури розгляду законопроектів. Це стосується чіткої регламентації термінів розгляду та прийняття законопроекту про бюджет. Так, у першому читанні він повинен бути прийнятий до 20 жовтня; у другому – до 20 листопада; в третьому – до 1 грудня.

Крім того, встановлено обмежене коло суб'єктів законодавчої ініціативи та зміст цієї ініціативи. Неможливо обійти увагою специфічну роль, яка належить комітетам (комісіям) парламенту у процесі попереднього опрацювання законопроекту про бюджет та підготовки його до читань.

Має характерну специфіку робота над підготовкою проекту закону, що здійснюється у тісній співпраці з Кабінетом Міністрів України, якому у цій роботі відводиться головна роль.

Особливий характер носять дебати у самому парламенті та обмежене коло пропозицій, які виносяться на голосування.

Встановлена вимога щодо обов'язковості сесії парламенту. прийняття закону про бюджет протягом однієї

Список використаних джерел

1. Георгіца А. З. Конституційне право зарубіжних країн : навч. посіб. / А. З. Георгіца. – Чернівці : Рута, 2000. – 424 с.
2. Ярошенко Ф. О. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / Ф. О. Ярошенко, С. Д. Бушуєв. – Київ : М-во фінансів України, УДУФМТ, – 2010. – 592 с.
3. Лінецький С. В. Законотворчість : Коментар до Регламенту Верховної Ради України / С. В. Лінецький, В. П. Крижанівський. – Київ : К.І.С., 2008. – Ч. 1. – 398 с.
4. Финансы : учеб. для вузов / под ред. Л. А. Дробозиной. – М. : ЮНИТИ, 2001. – 527 с.
5. Про Регламент Верховної Ради України : закон України від 10 лют. 2010 р. № 1861-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>.
6. Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс : підручник / О. П. Орлюк. – Київ : Юрінком Інтер, 2010. – 808 с.
7. Бюджетна система : підручник / за наук. ред. В. М. Федосова та С. І. Юрія. – Київ : Центр учб. літ. ; Тернопіль : Екон. думка, 2012. – 871 с.
8. Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / [авт.-упоряд.: В. О. Серьогін, Ю. М. Коломієць, О. В. Марцеляк та ін.] ; за заг. ред. В. О. Серьогіна. – Харків : ФІНН, 2009. – 664 с.

Надійшла до редколегії 06.10.2014

ПЕРЕРВА Ю. Н. ПРОЦЕДУРНИЙ АСПЕКТ ПРИНЯТТЯ І УТВЕРЖДЕННЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА УКРАИНЫ

Исследованы процедуры принятия и утверждения Государственного бюджета Украины. В частности, определены стадии процедуры и рассмотрены их особенности. Установлено, что процедура рассмотрения бюджета в парламенте отличается от обычной процедуры принятия законопроектов. Это касается четкой регламентации сроков рассмотрения и принятия законопроекта о бюджете. Определено, что установлены ограниченный круг субъектов законодательной инициативы и содержание этой инициативы. Подчеркнута специфическая роль комитетов (комиссий) парламента в процессе предварительного рассмотрения законопроекта о бюджете и подготовки его к чтению, а также обращено внимание на особый характер дебатов в самом парламенте и ограниченный круг предложений, которые выносятся на голосование. Указано на необходимость принятия закона о бюджете в течение одной сессии парламента.

Ключевые слова: процедура принятия бюджета, бюджетный процесс, стадии бюджетного процесса, специальные процедуры, участники бюджетного процесса, субъект права представления, законопроект, парламент.

PERERVA J. N. PROCEDURAL ASPECTS OF THE ADOPTION AND APPROVAL OF THE STATE BUDGET OF UKRAINE

The object-matter of the article is special procedures in the Parliament of Ukraine.

The subject of the article is the procedural aspect of the Ukrainian governmental budget adoption and approval. The aim of the article is special complicate procedures investigation regarding the legislative process peculiarities during the consideration of the Ukrainian government budget draft law.

The Ukrainian government budget draft law procedure has much similar characteristics with common laws adoption legislative procedures. On the other hand the government budget adoption decision by the Verhovna Rada of Ukraine is being accepted with due regard for particular special technologies.

The scientific novelty of the article lies in the fact it includes complex analysis for Ukrainian government budget adoption procedural aspect based on the new methodological perspectives in national legal science and some peculiarities of the budget process are being highlighted.

Besides the procedural stages and its peculiarities are being considered. It is being stated that the parliament budget adoption procedure differs from the basic draft laws consideration procedure. It concerns the definite regulation of the budget draft law consideration and adoption time frames.

The article states that the limited circle of subjects of legislative initiative and initiative contents is being determined. The special role of parliament committees work scope during preliminary budget draft law preparations and also reading stages preparation is being emphasized.

Besides special attention is being paid to the parliament debates peculiar character and the limited number of proposals for voting.

The drawn conclusion emphasizes that the budget law should be adopted during one parliament session. The conducted investigation has a practical character as it highlights the drawbacks of budget adoption procedure. The consideration of the results on the legislative level will help to improve and simplify the budget adoption and approval procedure in Ukraine.

Keywords: adoption of the budget process, budget process, stage of the budget process, special procedures of the budget process, entity representation, bill parliament.