

ДЕРЖАВНА НАВЧАЛЬНО-НАУКОВА УСТАНОВА
“АКАДЕМІЯ ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ”

БЮДЖЕТНА І ПОДАТКОВА СИСТЕМИ
МЕТОДОЛОГІЯ • ОРГАНІЗАЦІЯ • НАВЧАННЯ

Головний редактор серії Т. І. ЄФІМЕНКО

В. Ф. ОПРИШКО, А. Т. КОВАЛЬЧУК, Н. А. ФУКС

БЮДЖЕТНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ

НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК

*За загальною редакцією
В. Ф. Опришка*

*Рекомендовано
Міністерством освіти і науки,
молоді та спорту України*

Київ • 2012

УДК 34:336.14](477)(075.8)
ББК 67.9(4Укр)402я73
О-60

Редакційна колегія серії:

Т. І. Єфіменко (голова),
А. Ф. Павленко (співголова), Л. Г. Ловінська (заступник голови),
С. С. Гасанов, А. М. Соколовська, В. І. Єфіменко, Т. Є. Оболенська, В. М. Федосов

Автори:

В. Ф. Опришко (1.4, 2.1, розд. 3), А. Т. Ковальчук (1.2, 1.3, 2.2),
Н. А. Фукс (вступ, 1.1, 2.3, 2.4, розд. 4)

Передмова чл.-кор. НАН України, д-ра екон. наук, проф. Т. І. Єфіменко

Рецензенти:

О. В. Дзера – доктор юридичних наук, професор;
Ю. П. Бурило – кандидат юридичних наук, доцент;
В. В. Макаренко – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник;
Я. В. Матузка – директор Юридичного департаменту Міністерства фінансів України

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Державної навчально-наукової установи “Академія фінансового управління”
(протокол № 9 від 27–28 листопада 2012 р.)*

*Рекомендовано Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України
як навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів
(лист № 1/11-5187 від 17 квітня 2011 р.)*

ISBN 978-966-2380-49-1

© Автори, 2012
© ДНУ “Академія фінансового
управління”, 2012

Передмова	5
Вступ	7
Розділ 1. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ ПРО БЮДЖЕТНУ СИСТЕМУ ТА БЮДЖЕТНЕ ЗАКОНОДАВСТВО	
1.1. Бюджетна система України, її структура та склад	9
1.2. Дефіцит та профіцит бюджету як законодавча проблема бюджетного процесу	25
1.3. Становлення та сучасний стан бюджетного законотворення в Україні	31
1.4. Місце бюджетного законодавства в системі законодавства України ...	38
Розділ 2. СИСТЕМА БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ	
2.1. Конституція України як основне джерело бюджетного законодавства держави	56
2.2. Бюджетний кодекс України – законодавча основа формування та використання фінансових ресурсів держави	67
2.3. Закон України “Про Державний бюджет України” та його значення в регулюванні бюджетних відносин	73
2.4. Загальна характеристика інших нормативно-правових актів, що регулюють бюджетні відносини в Україні	90
Розділ 3. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ	
3.1. Повноваження Верховної Ради України у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства	103
3.2. Контрольні функції Рахункової палати України у сфері бюджетного процесу	115

- 3.3. Бюджетні повноваження Міністерства фінансів України 133
- 3.4. Повноваження органів місцевого самоврядування
щодо контролю за дотриманням бюджетного законодавства 149

Розділ 4. ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

- 4.1. Порухення бюджетного законодавства: поняття, склад та види 165
- 4.2. Види юридичної відповідальності, передбачені за порушення
бюджетного законодавства в Україні 177
- 4.3. Заходи впливу, що застосовуються за порушення норм
бюджетного законодавства 189

Використані джерела 207

Додатки 217

Подальший розвиток економіки України і запровадження моделі інноваційного управління не можливі без системного реформування державних фінансів. Програмою економічних реформ Президента України “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” передбачено суттєву модернізацію бюджетної і податкової систем на засадах економічності й ефективності, збалансованості інтересів держави і платників податків, оптимізації податкових надходжень і бюджетних видатків, прозорості та якості управління державними фінансами, підзвітності й невідворотності настання відповідальності за нерезультативні управлінські рішення.

Забезпечення сталого збалансованого розвитку системи державних фінансів України пов’язане з успішним прийняттям нової редакції Бюджетного кодексу України та Податкового кодексу України. Програмою їх запровадження передбачено залучення провідних фахівців наукових установ і вищих навчальних закладів до участі у проведенні широкої роз’яснювальної роботи щодо змісту ухвалених кодексів, створенні наукових, аналітичних, навчально-методичних, довідкових та інших видань з урахуванням змін у бюджетному і податковому законодавстві.

Навчальні посібники, що увійшли до серії “Бюджетна і податкова системи: методологія, організація, навчання”, підготовлені відповідно до новітніх досягнень світової науки й результатів досліджень вітчизняних учених і фахівців з бухгалтерського обліку, фінансового контролю, аудиту, менеджменту та права. Практична спрямованість матеріалу, викладеного із застосуванням сучасних освітніх технологій, та взаємозв’язок теоретичних узагальнень з ключовими поло-

женнями Бюджетного і Податкового кодексів України характеризують пропоновану серію навчальних видань як таку, що створює належне підґрунтя для підготовки кваліфікованих спеціалістів і навчання фахівців-практиків у сфері інноваційного розвитку бюджетної і податкової систем України та розв'язання наявних проблем з метою адекватного реагування на внутрішні й зовнішні виклики.

Т. І. Єфименко,
*член-кореспондент НАН України,
доктор економічних наук, професор,
президент ДННУ "Академія
фінансового управління"*

Розбудова ефективної та конкурентоспроможної економіки неможлива без системного реформування сектору публічних фінансів, зокрема, бюджетної системи, проблеми і суперечності якої сьогодні заважають швидкому відновленню вітчизняної економіки. Україна має досить потужний сектор публічних фінансів, основними складовими якого є державні фінанси та фінанси місцевого самоврядування. Проте публічні послуги, які він забезпечує, здебільшого характеризуються низькою якістю, соціальні стандарти, гарантовані державою, державні капітальні інвестиції – мінімальні, значна частка статей видатків залишається недофінансованою. Загрозливих масштабів набула проблема незаконного, зокрема нецільового та неефективного, використання бюджетних коштів. Сектор публічних фінансів в Україні вкрай розбалансований, що, своєю чергою, можна розглядати як один з головних чинників гальмування розвитку вітчизняної економіки і зростання рівня добробуту населення та найсерйознішу загрозу економічній безпеці країни.

Реформування бюджетної системи на базі удосконаленого бюджетного законодавства належить до першочергових завдань соціально-економічного розвитку України. Відповідно до Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 № 2456-VI бюджетна система України – це сукупність державного та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного й адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права. Інакше кажучи, йдеться про сукупність суспільних відносин, пов'язаних з мобілізацією, розподілом і використанням фінансових ресурсів, що зосереджуються у централізованих фондах коштів, – державному та міс-

цевих бюджетах, тобто про бюджетні відносини. Бюджетні відносини як різновид фінансових відносин мають публічний характер, виникають щодо бюджетного фінансування публічних, тобто суспільно значимих потреб. Це об'єктивні потреби, які передбачають організоване та цілеспрямоване акумулювання і витрачання фінансових ресурсів з метою досягнення справедливого і достатнього рівня бюджетного фінансування публічних послуг, пропорційного перерозподілу бюджетних ресурсів між адміністративно-територіальними одиницями, що безпосередньо впливатиме на добробут громадян, темпи соціально-економічного розвитку окремих регіонів та країни загалом. Оновлення бюджетної системи та запровадження нових економічних механізмів, які забезпечать підвищення її ефективності, зумовлюють необхідність реформування бюджетного законодавства, яке на сьогодні має достатньо невирішених проблем, що, безумовно, позначається на розвитку бюджетної діяльності. Значущим кроком у напрямі їх розв'язання можна вважати прийняття парламентом нової редакції Бюджетного кодексу України від 08.07.2010.

Навчальний посібник “Бюджетне законодавство України” містить комплексний аналіз ключових питань розвитку бюджетного законодавства та контролю за дотриманням його норм, що є невід'ємною умовою забезпечення стабільного функціонування бюджетної системи і вказує на своєрідну циклічність діяльності, пов'язаної з правотворенням та правозастосуванням у бюджетній сфері.

Матеріали навчального посібника ґрунтуються на сучасних розробках вітчизняних науковців – дослідників бюджетного права, чинному бюджетному законодавстві, офіційних аналітичних та статистичних даних органів державної влади тощо. Видання розраховане на широке коло читачів – студентів юридичних та економічних спеціальностей, викладачів вищих навчальних закладів, фахівців-практиків – юристів та економістів, службовців органів державної влади та місцевого самоврядування, фахівців бюджетних установ та ін.

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ ПРО БЮДЖЕТНУ СИСТЕМУ ТА БЮДЖЕТНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

1.1. БЮДЖЕТНА СИСТЕМА УКРАЇНИ, ЇЇ СТРУКТУРА ТА СКЛАД

Бюджетна система є основною ланкою економіки країни, дієвим інструментом державного регулювання економічного розвитку. Через бюджетну систему – центральну складову фінансової системи держава виконує свої функції. Саме тому ключовою серед структурних реформ, які були започатковані й реалізуються з часу набуття Україною незалежності, є бюджетна реформа, актуальна й сьогодні.

Бюджетна система будь-якої держави формується з огляду на бюджетний устрій¹, який, своєю чергою, визначається державним² і адміністративно-територіальним³ устроями. Бюджетний устрій за-

¹ Під бюджетним устроєм слід розуміти внутрішню організацію бюджетної системи, що визначає кількість її елементів на основі адміністративно-територіального устрою; структуру бюджетної системи відповідно до державного устрою; бюджетні права органів державної влади та місцевого самоврядування різних рівнів; принципи розподілу функцій і повноважень між органами державної вади і місцевого самоврядування щодо джерел надходжень до бюджетів та напрямів здійснення видатків на фінансування послуг населенню, що закріплюються за кожним видом бюджету, а також міжбюджетні відносини.

² Державний устрій – політико-територіальна організація влади, яка визначає правове становище регіональних частин держави та їх взаємовідносини з центральною владою.

³ Систему адміністративно-територіального устрою України утворюють Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. До складу України входять Автономна Республіка Крим, 24 області (Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Терно-

безпечує управління державним і місцевими бюджетами, а також перерозподіл фінансових ресурсів всередині країни. Адміністративно-територіальний устрій – основа бюджетної системи країни. Саме він визначає організацію публічної влади, зокрема, місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, характер їхнього впливу на розвиток територіальних громад, межі здійснення владних повноважень, обсяги компетенції і здатність виконувати свої функції, кількість суб'єктів міжбюджетних відносин, рівні місцевого самоврядування й місцевих бюджетів. Іншими словами, бюджетний устрій є первинним, він обумовлює внутрішню організацію бюджетної системи відповідно до державного й адміністративно-територіального устроїв. Бюджетна система є зовнішньою формою організації бюджетів у країні.

Таким чином, будова бюджетної системи залежить від державного устрою (унітарна чи федеративна країна), адміністративно-територіального поділу країни, її економічної, політичної та інших підсистем, внаслідок чого складається з двох або трьох ланок. Так, бюджетні системи унітарних, тобто єдиних, країн (Великобританія, Франція, Японія) формуються з двох видів бюджетів – державного і місцевих. До бюджетної системи федеративних країн входить також третя, середня, ланка – бюджети суб'єктів федерації: у США – бюджети штатів, Німеччині – земель, Швейцарії – кантонів, Канаді – провінцій. Таким чином, бюджетна система утворюється з центрального (державного) бюджету та бюджетів адміністративно-територіальних утворень.

Становлення України як незалежної держави зумовило формування її державного й адміністративно-територіального устроїв, розбудову власних економічної, фінансової, бюджетної, податкової систем. Україна є унітарною державою відповідно до ч. 2 ст. 2 Конституції України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. За державним устроєм вона належить до категорії простих держав. На відміну від складних (федеративних і конфедеративних) державних утворень для неї характерні політична єдність, єдина система органів державної влади на всій її території, адміністративно-територіальний поділ і відсутність політичної самостійності у територіальних одиниць, єдине грома-

пільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська), міста Київ та Севастополь, які мають спеціальний статус, що визначається законами України (ст. 133 Конституції України від 28.06.1996).

дянство та єдність інших політичних, економічних і культурних інститутів держави. В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування – право жителів села, селища, міста, які утворюють територіальну громаду, самостійно вирішувати питання місцевого значення, керуючись Конституцією і законами України (ч. 1 ст. 7 Основного закону). Тому бюджетна система нашої держави є дворівневою і складається з державного та місцевих бюджетів.

Первинна ланка бюджетної системи – бюджет. Посідаючи центральне місце у фінансовій системі, бюджет є невід’ємною ознакою кожної країни, основою її суверенітету, оскільки для реалізації цілей і завдань, що постають перед державою та її місцевими (адміністративно-територіальними) утвореннями, необхідно сконцентрувати значні грошові ресурси, які й мобілізують відповідні бюджети.

Категорія “бюджет” є багатогранною і може бути наповнена різним змістом, залежно від того, в якому контексті вона розглядається. Як економічна категорія бюджет означає систему суспільних відносин, що складаються в процесі формування, розподілу й використання централізованих фондів грошових коштів – державного або місцевого бюджетів, призначених для задоволення публічних інтересів¹. Також бюджет можна розглядати в матеріальному, адміністративному, правовому, політичному, бухгалтерському та інших аспектах (табл. 1.1).

З наведених у табл. 1.1 тлумачень категорії “бюджет”, безперечно, найвагоміше значення мають економічний і правовий аспекти, оскільки бюджет – економічне явище, існування якого забезпечується правовими нормами. Отже, **бюджет як економічна категорія** – це суспільні відносини, що виникають між державою, територіальними громадами і юридичними та фізичними особами щодо мобілі-

¹ Під публічним інтересом слід розуміти визнані державою та забезпечені правом об’єктивні потреби суспільства щодо організованої та цілеспрямованої мобілізації, розподілу та використання публічних фінансових ресурсів, а також здійснення контролю за цими процесами, задоволення яких є гарантією існування та розвитку суспільства. До правових ознак “публічності” суспільного явища можна віднести: 1) право власності на об’єкт: державну власність або власність територіальної громади; 2) мету використання об’єкта: в інтересах держави, територіальної громади або іншого об’єднання людей. З огляду на це, виокремлюють три види публічного інтересу: державний, територіальний і суспільний, або соціальний.

Таблиця 1.1

Зміст категорії “бюджет”

Аспект дослідження	Тлумачення
Матеріальний	Документ, в якому відображені доходи і видатки держави або органу місцевого самоврядування
Правовий	Закон або рішення місцевих органів влади про бюджет, тобто юридичний акт відповідної правової форми
Адміністративний	Прогнозований план доходів і видатків
Бухгалтерський	Зведена таблиця зібраних доходів і здійснених видатків
Політичний	Дозвіл відповідного представницького органу влади органу виконавчої влади на формування і використання державних (місцевих) фінансових ресурсів
Економічний	Інструмент впливу держави або органу місцевого самоврядування на соціально-економічне життя країни

зації, розподілу та використання централізованих фондів коштів на рівні держави й органів місцевого самоврядування, призначених для забезпечення виконання державою та органами місцевого самоврядування покладених на них завдань та функцій.

Сутність бюджету як економічної категорії не пов'язана з його офіційним оформленням, тобто розумінням змісту бюджету як правової категорії. З правового погляду, бюджет – сукупність правових норм, зовнішнє оформлення запланованих майбутніх доходів і видатків, які мають забезпечити функціонування держави загалом та окремих її територій; це закон (стосовно державного бюджету) або рішення органів місцевого самоврядування (щодо місцевих бюджетів), яким затверджуються основні фінансові плани з формування та витрачання коштів держави чи територіальної громади відповідно. Отже, юридичний аспект категорії “бюджет” характеризує його як документ, що має не лише директивний характер, орієнтований на майбутнє, а й побудований на відповідній нормативно-правовій базі, сформований у вигляді закону про державний бюджет (чи рішення про місцевий бюджет), що надає бюджету принципово іншого характеру порівняно з рештою планових документів, наприклад, фінансовим планом певного підприємства тощо.

Бюджет як основний фінансовий план держави (або органу місцевого самоврядування) потребує налагодженої системи управління, яка б забезпечила своєчасне й повне надходження доходів та раціональне, цільове й ефективне використання коштів. Правове призначення бюджету в тому, що він надає органам влади, які його затверджують, повноваження щодо постійного управління у сфері бюджету, контролю за діяльністю виконавчо-розпорядчих органів, які складають і виконують бюджет. Завдяки бюджету фінансова діяльність органів управління набуває характеру виконання тимчасових, періодичних правових норм, залучення доходів та їх витрачання стають правомірними, а наслідки провадження фінансової діяльності точно періодизуються. Саме в цьому аспекті виникає його юридичне значення. Тому, як **правова категорія бюджет** є нормативно-правовим актом (актом про бюджет), який приймається відповідним представницьким органом влади і затверджує основний фінансовий план мобілізації, розподілу й використання централізованого грошового фонду держави або територіальної громади. Зважаючи на це, бюджету як правовій категорії притаманні такі особливості:

- 1) це публічно-правова категорія, що має нормативне закріплення і спрямована на вираження публічних інтересів держави або адміністративно-територіального утворення;
- 2) нормативно-правовий акт, що обмежує і розподіляє фінансові ресурси, які виконавча влада може використовувати для фінансування соціально-економічних програм загальнодержавного та регіонального значення, надання соціальної допомоги і публічних послуг громадянам тощо;
- 3) бюджет затверджує відповідний представницький орган влади (Верховна Рада України – щорічний закон про державний бюджет, місцеві ради – рішення про відповідні бюджети);
- 4) строк дії акта про бюджет, що затверджує відповідний бюджет, дорівнює бюджетному періоду¹;

¹ Бюджетний період – це період дії акта про бюджет, затвердженого представницьким органом влади. Відповідно до ч. 1 ст. 3 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 бюджетний період для всіх бюджетів, що утворюють бюджетну систему України, становить один календарний рік, який починається 1 січня кожного року і закінчується 31 грудня того ж року. Відповідно до Конституції України (ч. 1 ст. 96) бюджетний період для Державного бюджету України за особливих обставин може бути іншим, ніж перед-

5) бюджет як фінансовий план закріплює юридичні права та обов'язки учасників бюджетних відносин.

Отже, юридичне значення бюджету полягає у нормативно-правовому закріпленні бюджетних повноважень суб'єктів бюджетних відносин. Бюджет, затверджений на рівні закону про державний бюджет або рішення про місцевий бюджет на відповідний бюджетний період, надає фінансовій діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування обов'язкового характеру, оскільки приписи, які вони містять, конкретно-адресні. Акт про бюджет – закон про державний бюджет або рішення про місцевий бюджет – покладає на відповідні органи влади обов'язок зібрати певну суму коштів і дозволяє використати ці фінансові ресурси на фінансування заздалегідь передбачених видатків, пов'язаних із забезпеченням виконання завдань і функцій держави чи місцевого самоврядування.

Відповідно до п. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 № 2456-VI *бюджет* – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Бюджет може складатися із загального та спеціального фондів.

До загального фонду бюджету включаються:

- 1) усі доходи бюджету, крім призначених для зарахування до спеціального фонду бюджету;
- 2) усі видатки бюджету, що здійснюються за рахунок надходжень загального фонду бюджету;
- 3) кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету без визначення цільового спрямування та надання кредитів з бюджету, що провадиться за рахунок надходжень загального фонду бюджету);
- 4) фінансування загального фонду бюджету.

бачено у ч. 1 ст. 96 Конституції України та у ч. 1 ст. 3 Бюджетного кодексу України. Особливими обставинами, за яких Державний бюджет України може бути затверджено на інший, ніж передбачено ч. 1 ст. 3 Кодексу, бюджетний період, є: 1) введення воєнного стану; 2) оголошення надзвичайного стану в Україні (ч. 2 ст. 3 Бюджетного кодексу України). У разі затвердження Державного бюджету України на інший, ніж передбачено ч. 1 ст. 3 Кодексу, бюджетний період, місцеві бюджети мають бути затверджені на такий самий період (ч. 3 ст. 3 Бюджетного кодексу України).

Складовими спеціального фонду бюджету є:

- 1) доходи бюджету (включаючи власні надходження бюджетних установ), які мають цільове спрямування;
- 2) видатки бюджету, що здійснюються за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету (у тому числі власних надходжень бюджетних установ);
- 3) кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету з визначенням цільового спрямування та надання кредитів з бюджету, що провадиться за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету);
- 4) фінансування спеціального фонду бюджету (пункти 1–3 ст. 13 Бюджетного кодексу України).

Поділ бюджету на загальний та спеціальний фонди, їх складові визначаються виключно Бюджетним кодексом України та законом про Державний бюджет України. Підставою для рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради про створення спеціального фонду у складі місцевого бюджету може бути виключно Бюджетний кодекс України та закон про державний бюджет. Передача коштів між загальним та спеціальним фондами бюджету дозволяється лише в межах бюджетних призначень шляхом внесення змін до закону про державний бюджет, прийняття рішення про місцевий бюджет або про внесення змін до нього (крім випадку, передбаченого ч. 2 ст. 57 Бюджетного кодексу України). Платежі за рахунок спеціального фонду бюджету здійснюються в межах коштів, що фактично надійшли до цього фонду на відповідну мету (з дотриманням вимог ч. 2 ст. 57 Бюджетного кодексу України), якщо Кодексом та/або законом про державний бюджет (рішенням про місцевий бюджет) не встановлено інше. Не допускається створення позабюджетних фондів органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами.

Категорії “бюджет”, “бюджетна система” отримали нормативне визначення ще на початку 90-х років ХХ ст. із набуттям чинності Законом України “Про бюджетну систему України” від 05.12.1990 № 512-ХІІ (втратив чинність на підставі Бюджетного кодексу України від 21.06.2001 № 2542-ІІІ). На той час бюджетну систему країни розглядали як сукупність республіканського та місцевих бюджетів (ч. 3 ст. 1). До останніх відносили обласні, районні, міські, селищні

і сільські бюджети. За Законом України “Про бюджетну систему України” в редакції від 29.06.1995 № 253/95-ВР (ч. 1 ст. 2), склад бюджетної системи утворювали Державний бюджет України, республіканський бюджет Автономної Республіки Крим та місцеві бюджети, до яких належали обласні, міські, районні, районні в містах, селищні й сільські бюджети. Таким чином, було закладено колізію щодо невідповідності компетенції органів місцевої влади унітарному державному устрою.

Нині чинний Бюджетний кодекс України, як і попередній, визначає **бюджетну систему України** як сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудовану з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульовану нормами права (п. 5 ст. 2). Відповідно до ст. 5 Бюджетного кодексу України, яка має назву “Структура бюджетної системи України”, бюджетна система України складається з державного бюджету та місцевих бюджетів. До місцевих бюджетів належать бюджет Автономної Республіки Крим, обласні,¹ районні² бюджети та бюджети місцевого самоврядування – бюджети територіальних громад сіл, їх об’єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах). Отже, правом на бюджет наділяється територія – держава; Автономна Республіка Крим; область; район; село; селище; місто; район у місті – в особі представницького органу влади, що її очолює. Відповідний представницький орган влади затверджує бюджет, надаючи основному фінансовому плану правову форму закону або рішення органу місцевого самоврядування.

Зі змісту ст. 5 Бюджетного кодексу України можна зробити висновок, що вона визначає не лише структуру, а й склад бюджетної системи держави (рис. 1.1). Сукупність показників усіх бюджетів, що входять до складу бюджетної системи, які використовуються для

¹ Обласний бюджет – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання (ст. 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997).

² Районний бюджет – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання (ст. 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997).

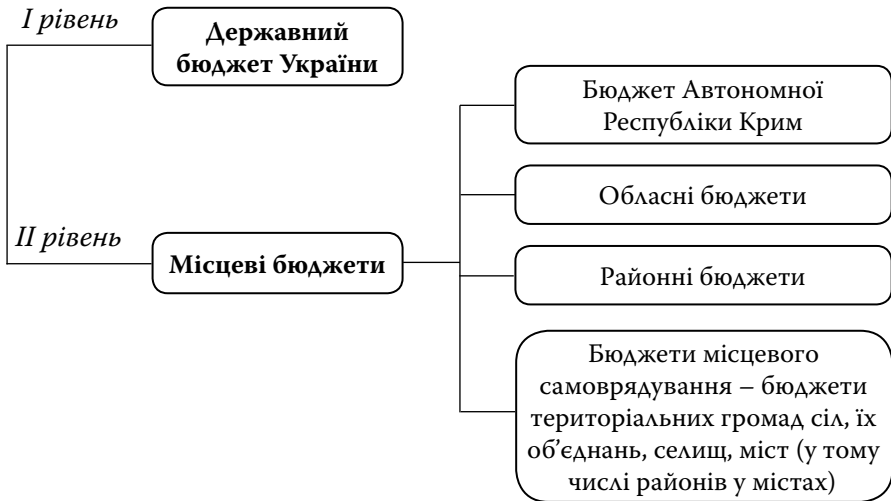


Рис. 1.1. Структура і склад бюджетної системи України

аналізу та прогнозування економічного і соціального розвитку держави, становлять зведений бюджет¹.

Структуру бюджетної системи слід розглядати у горизонтальному та вертикальному розрізах. У горизонтальному розрізі структура бюджетної системи характеризується складом доходів і видатків кожного бюджету, а також їхньою питомою вагою у зведеному бюджеті країни, а у вертикальному її доцільно розглядати за рівнями органів державної влади та місцевого самоврядування відповідно до адміністративно-територіального поділу.

Вирішальна роль у фінансовій системі держави належить державному бюджету (детальніше питання законодавчого забезпечення формування та виконання державного бюджету висвітлено у підрозділі 2.3). Саме через цей фонд грошових коштів здійснюється фінансування економічних і соціальних програм, що мають загальнодер-

¹ Зведений бюджет України включає показники Державного бюджету України, зведеного бюджету Автономної Республіки Крим та зведених бюджетів областей, міст Києва та Севастополя (ч. 2 ст. 6 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010).

жавне значення або стосуються міждержавних відносин. За його допомогою перерозподіляється частина фінансових ресурсів між адміністративно-територіальними одиницями¹ країни з метою удосконалення структури суспільного виробництва й забезпечення соціальних гарантій громадян. Державний бюджет є важливим інструментом держави, через який здійснюється контроль за станом виробництва загалом.

Місцеві бюджети є фінансовою базою діяльності органів місцевого самоврядування та одним з вагомих чинників регіонального розвитку. Це важлива фінансова категорія, основу якої становить система економічних відносин між: місцевими бюджетами і суб'єктами господарювання, що функціонують на певній території; бюджетами і населенням відповідного адміністративно-територіального утворення з приводу мобілізації й витрачання коштів місцевих бюджетів; місцевими бюджетами різних рівнів щодо перерозподілу фінансових ресурсів; місцевими бюджетами і державним бюджетом.

Місцевим бюджетам належить особливе місце в бюджетній системі держави, оскільки вони відіграють важливу роль у вирішенні не лише регіональних, а й загальнодержавних соціально-економічних проблем. Це базовий рівень бюджетної системи, де зосереджена значна частина соціально значущих видатків, зокрема,

¹ Адміністративно-територіальна одиниця: 1) компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування (Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів “район” та “район у місті”, які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, і поняття “організація управління районами в містах”, яке вживається в частині п'ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”, а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій) від 13.07.2001 № 11-рп/2001); 2) область, район, місто, район у місті, селище, село (ст. 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997).

близько 70 % видатків місцевих бюджетів становлять видатки на соціальну сферу¹.

Відповідно до ст. 63 Бюджетного кодексу України місцевий бюджет містить надходження і витрати на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Ці надходження і витрати становлять єдиний баланс відповідного бюджету. Видатки, які визначаються функціями держави і можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найефективнішого їх виконання на основі принципу субсидіарності, та видатки на реалізацію прав та обов'язків Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, які мають місцевий характер і визначені законами України, здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів, у тому числі трансфертів з Державного бюджету України (статті 82, 83 Бюджетного кодексу України).

Бюджетний кодекс України розмежовує категорії “місцевий бюджет” і “бюджет місцевого самоврядування”. У новій редакції Кодексу з переліку місцевих бюджетів виключено бюджети районів у містах, які відтепер віднесено до бюджетів місцевого самоврядування. Це, своєю чергою, забезпечило уточнення змісту категорій “місцеві бюджети” і “бюджети місцевого самоврядування” та приведення їх у відповідність із Конституцією України, Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 № 280/97-ВР та Європейською хартією місцевого самоврядування від 15.10.1985.

Підставою для розмежування бюджетів на місцеві та бюджети місцевого самоврядування є повноваження відповідних органів влади щодо їх прийняття та виконання й особливості формування дохідної частини бюджетів. Доходи місцевих бюджетів містять переважно закріплені доходи², тобто ті, що надходять за рахунок перерозподілу

¹ Алієва В. Міжбюджетні відносини в Україні: тенденції та перспективи / В. Алієва // Економіка України. – 2004. – № 12. – С. 23.

² Відповідно до ч. 2 ст. 143 Конституції України та ч. 2 ст. 61 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” районні та обласні бюджети формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм.

загальнодержавних доходів або доходів бюджетів місцевого самоврядування. Бюджети місцевого самоврядування, крім зазначених доходів, акумулюють також значний перелік надходжень з власних джерел певної територіальної громади.

Відповідно до ч. 6 ст. 16 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” місцеві бюджети є самостійними, вони не включаються до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших місцевих бюджетів. Принцип самостійності – один з 10 принципів бюджетної системи України, закріплених у ст. 7 Бюджетного кодексу України. Його суть полягає в тому, що держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов’язання органів влади Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, а органи влади Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування коштами відповідних бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов’язання одне одного, а також держави. Самостійність місцевих бюджетів забезпечується власними та закріпленими за ними законом на стабільній основі загальнодержавними доходами, правом відповідних органів влади Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування на визначення напрямів використання коштів відповідно до законодавства України, правом Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні бюджети¹.

Згідно зі ст. 63 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом, джерел та закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов’язкових платежів. Доходи місцевих бюджетів районних у містах рад (у разі їх створення) формуються відповідно до обсягу повноважень, що надаються відповідними міськими радами. Склад доходів місцевих бюджетів визначається Бюджетним кодексом України (статті 64–66, 69, 71) та щорічним законом про державний бюджет. Доходи місцевого бюджету зараховуються до загального або спеціального фонду місцевого бюджету відповідно до вимог Бюджетного кодексу України та закону

¹ Див.: ч. 4 ст. 61 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 та п. 14 ч. 1 ст. 18 Закону України “Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим” від 23.12.1998.

про Державний бюджет України. У складі надходжень спеціального фонду місцевого бюджету виділяються надходження бюджету розвитку¹, які формуються відповідно до вимог Бюджетного кодексу України. Кошти державного бюджету, що передаються до місцевих бюджетів у вигляді дотацій та субвенцій, затверджуються у законі про державний бюджет для кожного місцевого бюджету згідно з Бюджетним кодексом України. Передані державою у вигляді дотацій та субвенцій фінансові ресурси можуть розподілятися Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, міськими (міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення), районними радами між відповідними місцевими бюджетами та використовуватися для фінансування спільних проектів відповідних територіальних громад. Згідно з ч. 1 ст. 68 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” органи місцевого самоврядування можуть утворювати цільові фонди, які є складовою спеціального фонду відповідного місцевого бюджету.

Відповідно до ч. 3 ст. 142 Конституції України держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово його підтримує. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою. Участь держави у формуванні місцевих бюджетів детальніше визначена у ст. 62 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Зокрема, у ній зазначається, що держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економічним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком. Вона гарантує органам місцевого самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. Коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків та зборів пе-

¹ Бюджет розвитку – доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються й використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази (ст. 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”). Склад надходжень та витрат бюджету розвитку місцевих бюджетів передбачено у ст. 71 Бюджетного кодексу України. Поточний бюджет – доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для покриття поточних видатків (ст. 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”).

ревищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає з місцевого бюджету до державного бюджету частину надлишку в порядку, встановленому Бюджетним кодексом України. Мінімальні розміри місцевих бюджетів¹ визначаються на основі фінансових нормативів бюджетної забезпеченості з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій, з огляду на рівень мінімальних соціальних потреб, встановлений законом.

Стаття 67 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” передбачає порядок фінансового забезпечення витрат, пов’язаних із здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади та виконанням рішень органів державної влади. У такому випадку держава повинна фінансово забезпечити здійснення органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади у повному обсязі за рахунок закріплення за відповідними місцевими бюджетами джерел доходів бюджету, надання трансфертів з державного бюджету, а також передавання органам місцевого самоврядування відповідних об’єктів державної власності². Рішення органів державної влади, які призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування, обов’язково супроводжуються передачею їм необхідних коштів і виконуються ними в межах переданих фінансових ресурсів. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені відповідними фінансовими ресурсами, компенсуються державою.

Видатки, які здійснюються органами місцевого самоврядування на потреби територіальних громад, їх розмір і цільове спрямування визначаються відповідними рішеннями про місцевий бюджет; видатки, пов’язані з виконанням районними, обласними радами заходів щодо забезпечення спільних інтересів територіальних громад, – рішеннями про районний та обласний бюджети. Сільські, селищні,

¹ Мінімальний бюджет місцевого самоврядування – розрахунковий обсяг місцевого бюджету, необхідний для здійснення повноважень місцевого самоврядування на рівні мінімальних соціальних потреб, який гарантується державою (ст. 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”).

² Норма такого змісту попередньо була закріплена в Конституції України (ч. 3 ст. 143).

міські, районні в містах (у разі їх створення) ради та їх виконавчі органи самостійно розпоряджаються коштами відповідних місцевих бюджетів, визначають напрями їх використання. Видатки місцевого бюджету формуються відповідно до розмежування видатків між бюджетами, визначеного Бюджетним кодексом України, для виконання повноважень органів місцевого самоврядування. Видатки місцевого бюджету здійснюються із загального та спеціального фондів місцевого бюджету відповідно до вимог Бюджетного кодексу України та закону про державний бюджет. У складі витрат спеціального фонду місцевого бюджету виокремлюються витрати бюджету розвитку. Кошти бюджету розвитку спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаної із здійсненням інвестиційної діяльності, проведення інших заходів, що передбачають розширене відтворення, а також на погашення місцевого боргу (ст. 64 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”).

Слід підкреслити, що відповідно до ч. 3 ст. 133 Конституції України міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України. Зокрема, м. Київ відіграє особливу роль в державному та суспільному житті, це столиця України, політичний, адміністративний, духовний, культурний, історичний та науково-освітній центр держави. Київ – місце розташування резиденції глави держави – Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, центральних органів державної влади, дипломатичних представництв іноземних держав та міжнародних організацій в Україні. Столичний статус міста покладає на органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади додаткові обов'язки та гарантує цим органам надання з боку держави додаткових прав (ст. 1 Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ” від 15.01.1999 № 401-XIV), у тому числі у сфері бюджету. Конституцією України також передбачено спеціальний статус для м. Севастополя, який насамперед визначається наявністю в ньому іноземних військових формувань та громадян іншої країни.

Згідно із ч. 1 ст. 67 Бюджетного кодексу України надходження та витрати бюджету Автономної Республіки Крим і бюджетів міст Києва та Севастополя формуються в порядку, встановленому Бюджетним кодексом України, з урахуванням Закону України “Про затвердження

Конституції Автономної Республіки Крим” від 23.12.1998 № 350-XIV, Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ” та закону, що визначає особливий статус м. Севастополя¹.

Таким чином, є певні особливості формування бюджету м. Києва, які визначаються у ст. 19 Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ” та у Бюджетному кодексі України (ст. 67). Так, держава забезпечує здійснення м. Києвом столичних функцій, зокрема, шляхом виділення окремим рядком у Державному бюджеті України фінансування витрат на здійснення м. Києвом столичних функцій. Нецільове використання коштів, виділених на виконання містом столичних функцій, не допускається і контролюється Київською міською радою (п. 1 ч. 1 ст. 21 Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”). Витрати бюджету Київської області, пов’язані зі сприянням у виконанні м. Києвом столичних функцій, компенсуються з Державного бюджету України (п. 4 ст. 25 Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”).

Як відомо, Україна взяла на себе зобов’язання щодо розбудови власної системи місцевих фінансів відповідно до принципів Європейської хартії про місцеве самоврядування та інших міжнародних нормативно-правових актів, які визначають міжнародні стандарти організації місцевих фінансів. Проте останніми роками залежність місцевих бюджетів від центральної влади постійно зростала, що було зумовлено не стільки об’єктивними, скільки суб’єктивними чинниками – загальні інтереси держави дедалі більше превалюють над інтересами регіонів, окремих міст, селищ, сіл та людини. Прийняті за роки реформ законодавчі акти досі не створили механізму гарантій фінансової самостійності та незалежності органів місцевого самоврядування.

Отже, чинним законодавством, з одного боку, передбачається майже повна самостійність місцевих бюджетів на всіх ланках бюджетної системи, що зумовлено наявністю власних і закріплених доходних джерел і правом визначення напрямів використання фінансових ресурсів. З другого боку, бюджетна система країни є національним консолідованим бюджетом держави, до якого входять усі бюджети, які утворюють бюджетну систему, що передбачає значне навантаження на місцеві органи влади й управління, підвищення їх-

¹ На сьогодні такий закон не прийнято, що ускладнює визначення правового статусу м. Севастополь та регулювання формування бюджету міста.

ньої відповідальності за стан виконання місцевих бюджетів, рівень ефективності мобілізованих та використаних фінансових ресурсів, проте генерування та розподіл бюджетно централізованих фінансових ресурсів безпосередньо встановлюються державою в директивному режимі, що й зумовлює щорічну тенденцію обмеження фінансової автономії самоврядування.

1.2. ДЕФІЦИТ ТА ПРОФІЦИТ БЮДЖЕТУ ЯК ЗАКОНОДАВЧА ПРОБЛЕМА БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ

Бюджетний кодекс України дає визначення понять “дефіцит” і “профіцит”. Дефіцитом бюджету вважається перевищення видатків бюджету над його доходами; профіцитом – перевищення доходів бюджету над його видатками. Стаття 14 Кодексу визначає напрями реалізації зайвих оборотних коштів у разі затвердження профіциту бюджету та передбачає можливість затвердження дефіциту бюджету (у разі наявності обґрунтованих джерел фінансування такого дефіциту). Прагнення до рівноваги бюджетних доходів і витрат шляхом збалансування державного бюджету – на сьогодні одне з головних завдань держави.

Сучасна економічна теорія пропонує багато категорій бюджетного дефіциту, за допомогою яких визначаються ефективність фіскальної політики та її вплив на економічну систему. Найважливіші з них такі:

- *загальний дефіцит бюджету*, який називають також “фактичним” чи “касовим”, утворюється державними витратами, які перевищують державні доходи та субсидії;
- *зовнішній дефіцит* дорівнює зовнішнім видаткам держави за винятком державних надходжень від зовнішніх джерел;
- *внутрішній дефіцит* – це загальний дефіцит за вирахуванням зовнішнього дефіциту;
- *операційний дефіцит* визначається як загальний дефіцит за винятком інфляційної частки процентних платежів;
- *первинний дефіцит* є різницею між величиною загального дефіциту і сумою всіх процентних платежів;
- *поточний бюджетний дефіцит* (надлишок) утворюється поточними державними доходами за винятком поточних видатків.

Жорстка позиція МВФ щодо необхідності максимального зниження бюджетного дефіциту (це одна з передумов надання валютного кредиту Україні) ігнорує те, що впродовж останніх років розвинуті країни закладають досить високий рівень бюджетного дефіциту: Великобританія – 12 %, США – 10, Росія – 7 % і більше. З високим бюджетним дефіцитом функціонують економіки окремих країн – членів ЄС (Іспанії, Італії, Португалії та ін.).

На наше переконання, для економік, що вирішують складні соціально-економічні та еколого-техногенні проблеми (до яких належить і Україна), дефіцит бюджету в розмірі 7–10 % не є чимось надзвичайним. Але ці параметри бюджетного дефіциту реально нададуть користь за однієї умови – якщо Верховна Рада України законодавчо змінить підходи до його покриття. Водночас слід законодавчо повернутися до практики виваженого фінансування бюджетного дефіциту не зарубіжними позиками, а власною (гривневою) емісією. Потреба в законодавчому скасуванні раніше встановлених обмежень щодо покриття бюджетного дефіциту держави власною емісією є вкрай назрілою. Не можна й далі намагатися розв'язувати гострі державні проблеми лише зовнішніми запозиченнями або надходженнями від приватизації. Така політика прирікає Українську державу на перманентне нарощування зовнішньої заборгованості.

Зауважимо, що вимога обмеження бюджетного дефіциту при вступі в міжнародні союзи має певний сенс – адже бюджетний дефіцит створює штучні переваги для країни, яка його застосовує, в експорті товарів і водночас такі ж штучні перепони для імпорту. Тобто можна зрозуміти, коли нам радять зменшити бюджетний дефіцит конкуренти, але зовсім незрозуміло, з яких міркувань ми ці поради виконуємо.

Перевищення бюджетних надходжень над державними видатками означає, що держава вилучає податками кошти, зароблені суб'єктами економіки, але не повертає їх в економічний кругообіг повністю. Така політика може бути доцільною, коли необхідно пригальмувати надмірне економічне зростання, однак ця проблема поки що перед Україною не стоїть.

Історичний досвід переконливо доводить, що практично в усіх випадках прискореного економічного зростання в певній країні бюджет перебував у стані дефіцитності, і навпаки – прагнення подолати дефіцитність нерідко припиняло висхідну тенденцію економіки.

Без активного використання такого фінансового інструменту, як бюджетний дефіцит, неможливо віднайти реальні шляхи розв'язання надзвичайно важливої проблеми – не виправданої диференціації соціального становища громадян між регіонами. Фінансові ресурси, що залучаються в економіку у формі бюджетного дефіциту – це гроші, що відволікаються від традиційних спрямувань на користь українських бажаних інновацій, без яких сьогодні неможливі реальний прогрес, а отже, й подальше нарощування фінансового потенціалу держави.

Ефективно використані фінансові ресурси, залучені під бюджетний дефіцит, насправді реалізуються як фінансові підвалини, своєрідні “мости”, покликані поєднати сьогоднішнє з майбутнім. Тобто за умов розумного використання бюджетний дефіцит – це вмонтований (українською мовою, щоб законодавчо) фінансовий стабілізатор економічної системи. Зрозуміло, що незадовільний стан з бюджетними доходами, відповідно, обертається неспроможністю держави виконувати високі соціальні обіцянки і, тим більше, фінансово підтримувати розвиток економіки.

Можна скільки завгодно говорити про доцільність і раціональність перерозподілу певної частини створеного учасниками ринкової системи продукту на користь загальнодержавних інтересів, але завжди варто пам'ятати, що цей перерозподіл є примусовим, він суперечить демократичним засадам вільної економіки і недоторканності приватної власності.

Тому держава має, якщо можна так висловитися, “моральне право” збирати з учасників економічного процесу лише таку кількість новоствореного продукту, яка необхідна для функціонування всього суспільства. Можна дискутувати про межі цього вилучення – справді, навіть прибічники максимального впливу держави на ринкові відносини не в змозі аргументовано довести, що збільшення частки бюджету в економічному обороті держави адекватно відображається на темпах економічного зростання і рівневі економічного розвитку.

Але не можна навести серйозних аргументів на користь того, щоб держава вилучала в економічних суб'єктів більше, ніж здатна витратити на задоволення суспільних потреб. Такий стан свідчить щонайменше про некваліфіковане управління державними фінансами, якщо не про свідоме заподіяння шкоди учасникам виробничого процесу.

Тому бюджетний профіцит у вітчизняних умовах є аномальним явищем. Адже він може скластися під час штучних заходів для подо-

лання певних кризових явищ. Профіцит бюджету допустимий для китайської економіки, яка впродовж десятиліть стабільно демонструє високу динаміку ВВП, однак не повинен бути метою бюджетної політики в Україні.

Інша справа – бюджетний дефіцит, коли заплановані витрати перевищують заплановані надходження. Здавалося б, і в такому разі можна говорити про некваліфікованість у управлінні державою, але життя показало, що справа набагато складніша. Деякі фахівці, наприклад, прямо називають боротьбу з бюджетним дефіцитом у Німеччині в 1927–1928 рр. причиною затяжної економічної кризи, яка охопила весь тодішній розвинутий світ.

Навіть найсуворіші рекомендації МВФ для країн, які змушені звертатися за кредитами для подолання кризових явищ, не забороняють мати бюджетний дефіцит у межах до 3 % чи навіть 5 % ВВП.

З огляду на те, що за прогнозом обсяг ВВП України у 2013 р. перевищуватиме 1 трлн грн, максимально рекомендований дефіцит означає додатково 50 млрд грн бюджетних видатків – саме стільки, скільки потрібно для задоволення найгостріших соціальних запитів і фінансування найназріліших інвестиційних вкладень. Тим більше, що у 2013 р. можна очікувати ефект від політики конкурсної приватизації цілого ряду державних об'єктів, які принесуть (за умов належної організації конкурсних торгів) навіть більші кошти від продажу, ніж очікується. Саме ці надходження можна спрямувати на покриття дефіциту Державного бюджету України за 2013 р., і тоді не доведеться вдаватися ні до додаткових державних запозичень, ні до застосування грошової емісії з боку НБУ.

Отже, обставини склалися так, що дефіцит для бюджету є цілком необхідним – то чому б не застосувати цей варіант, коли він не завдає жодної шкоди ні інтересам держави, ні інтересам громадян і суб'єктів економічної діяльності. Має йтися не про неприпустимість бюджетного дефіциту взагалі, а виключно про його точні обсяги і використання додаткових бюджетних ресурсів – і в цьому аспекті є широке поле для дискусій.

Бюджетний дефіцит, як і невиконання дохідної частини всіх бюджетів, зумовлено низкою об'єктивних та суб'єктивних причин:

- 1) недосконалістю фінансового та податкового законодавства в питаннях організації адміністрування платежів і забезпечення наповнюваності бюджетів усіх рівнів. Обсяги “тіньового” сек-

- тору економіки коливаються в межах 50 % ВВП. З цієї причини бюджети всіх рівнів недоотримують щороку понад 10 млрд грн;
- 2) недостатнім контролем з боку держави за рухом готівки та наявністю неконтрольованих потоків готівки поза банківськими установами, що призводить до ухилення від оподаткування понад третини платників податків;
 - 3) спадом виробництва ВВП. Втрати доходів бюджету з цієї причини становлять близько 1 млрд грн;
 - 4) погіршенням розрахунково-платіжної дисципліни та зростанням заборгованості підприємств перед бюджетом. Як наслідок, недонадходження до бюджету дорівнюють 5 млрд грн;
 - 5) зростанням обсягів бартерних операцій, що призводить до щорічних втрат доходів бюджету в розмірі 1,5–2 млрд грн.

З метою розв'язання цих проблем та врегулювання засад боргової політики необхідно прийняти Закон України “Про державний борг”. Зокрема, цим законом повинні визначатися основні поняття, порядок утворення, обслуговування та погашення державного боргу, принципи управління борговими зобов'язаннями та контроль за ними. У Бюджетному кодексі України встановлено норми щодо дефіциту та профіциту бюджетів, джерел покриття дефіциту бюджетів, умов здійснення запозичень та надання гарантій стосовно виконання боргових зобов'язань, а також граничного обсягу державного боргу. В умовах ринкової економіки дефіцит може бути корисним, коли при спаді виробництва держава витрачає більше грошей, ніж одержує: він забезпечує збільшення попиту, в тому числі купівельної спроможності населення. Споживачі починають більше купувати, підприємці – більше продавати, а отже, зростають обсяги виробництва і скорочується безробіття.

Нагадаємо, що якраз залучення додаткових ресурсів шляхом свідомого допущення дефіцитності надає можливість сформувати так званий бюджет розвитку.

Саме проголошення “надмірної соціальної спрямованості” є одним з головних аргументів у критиці бюджетної політики. Підтвердженням цього є активне вживання терміна “бюджет проїдання”.

На думку багатьох економістів, бюджет не може і не повинен виконувати інвестиційних функцій. І в цьому немає жодного негативного моменту.

Навіть просте збільшення пенсій не менш ефективно впливає на економічний розвиток, ніж спрямування таких самих за обсягом ко-

штів на державні інвестиційні вкладення, адже в суспільстві зростає платоспроможний попит, без якого жодні інвестиції не забезпечать бажаного ефекту.

За висновком компетентних фахівців, збільшення соціальних витратків з боку держави у 2013 р. не супроводжуватиметься масштабним зростанням обсягів внутрішнього виробництва лише з тієї причини, що не було створено належних перепон заповненню внутрішнього ринку імпортними споживчими товарами. Соціальні витрати Української держави стали фундаментом, на якому трималося економічне зростання Туреччини, Польщі, Китаю та інших держав, чії товари задовольняють зростаючий внутрішній попит в Україні.

Отже, за умов вироблення ефективної зовнішньоторговельної політики нарощування платоспроможного попиту за рахунок збільшення соціальних витрат бюджету стане безпосереднім поштовхом до економічного зростання.

Власне, ці міркування – лише спрощений виклад кейнсіанської концепції, яка вважає державні витрати наймогутнішим стимулом економічного розвитку. Ф. Д. Рузвельт вивів Сполучені Штати з кризи в 1933 р. саме за допомогою активної соціальної політики.

Одним з ключових блоків програми Президента України В. Ф. Януковича є напрям, що передбачає збільшення частки накопичень в економіці з метою оновлення, модернізації та розширення виробництва.

Треба наголосити на необхідності збереження позитивної тенденції, яка сформувалася в бюджетному процесі останніх років і відіграла вирішальну роль у зростанні життєвого рівня практично всіх верств українського населення, – посилення соціальної спрямованості бюджетних витратків у поєднанні зі збільшенням частки бюджету у ВВП.

Продовжуючи досліджувати чинники виникнення бюджетного дефіциту, можна зробити висновок, що в сукупності вони провокують негативні явища в економіці. Так, спад виробництва призводить до згорання кредитної діяльності банків, посилення податкового тиску, виникнення кризи неплатежів, зростання бартерних операцій і взаємозаліків, зменшення доходів бюджету та збільшення його дефіциту і неможливості проведення заходів фінансової підтримки виробника, що ставить питання про відпрацювання методів погашення дефіциту бюджету.

В умовах спаду виробництва, як доводить світовий досвід, необхідне державне втручання у процес реформування економіки, яке

повинно забезпечувати розвиток виробництва, впровадження наукомістких та ресурсозберігаючих технологій. Вирішення цих питань є складною проблемою, на розв'язання якої країни з ринковою економікою витратили значний час. Україна цього часу не має, що зумовлює низку нерозв'язаних проблем, до яких належать: тяжкий фінансовий стан підприємств, криза неплатежів, ненадходження податків, доходів бюджету, дефіцит бюджету. Відомо, що зі зростанням частки дефіциту бюджету у валовому внутрішньому продукті та державних витрат зменшуються темпи економічного зростання. Діюча система податків не підвищує фінансову стабільність, не сприяє розвитку підприємств, не стимулює впровадження нових технологій.

Отже, одним з головних завдань щодо законодавчо-правового та організаційного врегулювання державних фінансів в Україні є реформування бюджетних відносин між державою в особі Кабінету Міністрів України та органами місцевого самоврядування. Збалансування державних та місцевих інтересів повинно бути головною метою реформування всього комплексу міжбюджетних відносин та бюджетної системи України взагалі. З метою скорочення дефіциту державного бюджету в сучасних умовах необхідно завершити податкову реформу, впорядкувати урядові видатки, посилити відповідальність за ухилення від сплати податків, скасувати необґрунтовані податкові пільги тощо.

1.3. СТАНОВЛЕННЯ ТА СУЧАСНИЙ СТАН БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОТВОРЕННЯ В УКРАЇНІ

Попри те, що Бюджетний кодекс України є оновленим нормативно-правовим документом вищої юридичної сили, є підстави вважати, що необхідно продовжувати його удосконалювати. Слід зазначити, що подальше вдосконалення бюджетного процесу, подолання його істотних вад не може обмежуватися поліпшенням лише бюджетного законодавства. На сьогодні головною бюджетною проблемою України є створення раціональної системи наповнення бюджетів усіх рівнів – насамперед дотримання і неухильне виконання вимог та проведення роз'яснень новацій Податкового кодексу України, який, зокрема, покликаний реалізувати всі наявні можливості мобілізації фінансових ресурсів у розпорядження держави і водночас –

не обтяжувати надмірним податковим тиском учасників економічної діяльності.

Упродовж останніх п'яти років Верховна Рада України затвердила значну кількість законів у бюджетній сфері. У вимірі відповідних скликань особливе місце посідає VI сесія шостого скликання. Лише за 2011 р. було прийнято понад 40 нормативно-правових актів, які стосуються змін і доповнень до Бюджетного кодексу України, а також Державного бюджету України.

Крім того, Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” передбачає, зокрема, внесення змін до Бюджетного кодексу з метою законодавчого визначення принципів і методів середньострокового планування та чіткого комплексного використання програмно-цільового методу бюджетування. Зокрема, підрозділ 1.4 Програми – “Реформа міжбюджетних відносин” передбачає досягнення таких цілей: по-перше, підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів і рівня фінансової забезпеченості делегованих повноважень; по-друге, забезпечення видаткової автономності місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів; по-третє, пошук фінансових резервів для розширення інвестиційних можливостей органів місцевого самоврядування¹. Програма передбачає також зростання питомої ваги загального фонду місцевих бюджетів у зведеному загальному фонді державного бюджету (до кінця 2014 р.) до 50 %, а збільшення частки власних доходів у загальному фонді місцевих бюджетів – вивести на рівень 10 %².

Сучасний стан розвитку бюджетного законотворення в Україні характеризується певною системністю. Водночас непоодинокими є прояви незбалансованості пріоритетів під час прийняття нових законів, їх категоріальна неузгодженість, порушення системних зв'язків між законами і підзаконними актами, недотримання правил законодавчої техніки, недодержання єдиної термінології тощо. Фінансово-правові прогалини, недосконалість законодавчого масиву, спонтанність і тенденційність, лобістський вплив, різноманітні суперечності, дублювання – далеко не повний перелік негативних ознак, притаманних вітчизняному бюджетному законодавству.

¹ Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” від 02.06.2010.

² Там само. – С. 20.

Бюджетне законодавство має забезпечувати тактику вирішення стратегічних завдань економічного розвитку сучасної країни, реалізовувати пріоритети розвитку, з огляду на етапи довгострокової стратегічної програми. За впливом на параметри соціально-економічного розвитку закон про державний бюджет є другим після Конституції України. Однак у сфері державних фінансів, як і взагалі державної власності, в Україні склалася парадоксальна ситуація – неприпустима для унітарної держави розрізненість органів управління фінансами та майном, відсутність дієвого узгодження між ними, і водночас надмірна для демократичної держави централізація коштів і власності територіальних громад. Обидві проблеми потребують вирішення. Має відбутися централізація управління загальнодержавними фінансовими потоками і децентралізація – щодо власності і коштів місцевих органів самоуправління. Перші кроки в цьому напрямі вже зроблені (Указ Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади”¹).

Проте в Україні Державний бюджет не тільки не виконує завдань з реалізації пріоритетів розвитку, а й не сприяє збалансованості державних фінансів, потребує нарощування державного боргу з одночасним зниженням обсягів національних заощаджень. Бюджетна політика будується на принципах ситуативного реагування, а не стратегічного планування. Стратегічне бюджетування передбачає розроблення головного фінансового документа країни на більшу перспективу, ніж один рік.

Одним із суттєвих недоліків бюджетного процесу в Україні є обмеженість виключно поточними завданнями держави. Бюджет затверджується лише на один рік, бюджетні плани відображають тільки реальні політичні потреби нинішнього моменту. Рішення про розподіл ресурсів приймаються по-різному в кожному році без певного загального принципу. Наслідки попередніх та поточних рішень ігноруються поза межами наступного річного горизонту. Для подолання недоліків річного бюджетного планування необхідно законодавчо передбачити затвердження бюджетних цілей та норм на декілька років, а не лише на безпосередньо наступний рік.

¹ Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.

Бюджетне планування на багаторічний період може розглядатись як інструмент реформування системи фінансового управління, спрямованого на підвищення ефективності, дієвості та прозорості державного сектору, що здійснюється шляхом реструктуризації бюджетної практики. Багаторічне планування є лише інструментом бюджетного управління, а не асигнуванням бюджетних коштів на кілька років. Його слід розглядати як прогноз доходів та видатків бюджету на наступні роки, який періодично уточнюється. Це дасть змогу привести кожний річний бюджет у відповідність до прийнятих державою довгострокових цілей.

Інституціональна структура бюджетного процесу недосконала. Забезпечення виконання Державного бюджету України відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 116 Конституції України та ст. 42 Бюджетного кодексу України покладено на Кабінет Міністрів України в цілому, а здійснення загальної організації, управління та координації діяльності учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету – на Міністерство фінансів України. Відповідальність за формування і виконання бюджету несе Міністерство фінансів України.

Основні недоліки бюджетного процесу були пов'язані з загальним незадовільним станом управління суспільством з боку держави, зокрема з недосконалістю законодавства. Ставки податків та інших платежів до бюджету й централізованих державних фондів встановлювала законодавча влада, однак збирала податки фактично незалежна від Міністерства фінансів України Державна податкова служба України. Значна частка надходжень залежала від такої самої незалежної Державної митної служби України. Державну власність розпродував Фонд державного майна України. Треба зазначити, що після видання Президентом України Указу “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” вдалося врегулювати проблему розрізненості згаданих державних органів, оскільки тепер загальну координацію податкової та митної служб здійснює Міністерство фінансів України.

Контроль за використанням державних коштів здійснює Державна фінансова інспекція. Рахункова палата України, що мала б здійснювати контроль усього бюджетного процесу від імені законодавчої влади, на практиці не має належних повноважень для контролю над дохідною частиною бюджету.

Суттєвий недолік бюджетного процесу – відірваність бюджетотворення від стану економіки і реальних тенденцій її розвитку.

Зокрема, це стосується зв'язку бюджету з грошово-кредитною і валютно-курсовою політикою в державі, яка самостійно формується Національним банком України. Законодавчий орган жодного разу остаточно не затверджував Основи грошово-кредитної політики, які Національний банк України щороку представляє від свого імені.

Бюджетна політика має забезпечувати тактику вирішення стратегічних завдань економічного розвитку країни: реалізовувати пріоритети розвитку, зважаючи на етапи довгострокової стратегічної програми. У законодавчу основу базових показників бюджету-2013 покладено норми Бюджетного та Податкового кодексів України.

Ще одне проблематичне питання – підхід до визначення необхідного обсягу бюджету. На практиці це здійснюється таким чином: розпорядники бюджетних коштів подають до Міністерства фінансів України бюджетні запити, зазвичай наперед завищуючи їх, а “згори” вони узагальнюються, обмежуються до обсягів можливого. Цей механізм відпрацьований ще за радянської влади і має ту перевагу, що спирається на реальне життя. Принаймні спроби запровадити принципи нормативного визначення дійсної потреби тієї чи іншої сфери або регіону в бюджетних коштах закінчувалися провалом, бо жодними абстрактними розрахунками всю сукупність реалій передбачити неможливо. Так відбувається з року в рік – бюджет держави загалом і кожного регіону чи окремої сфери більше спирається на політичні замовлення і побажання, ніж на стратегічну лінію бюджетобудування або скрупульозні фінансові розрахунки.

Формування бюджету-2013 у нинішніх складних умовах змусило законодавців врешті-решт започаткувати дію законодавчих механізмів залучення додаткових фінансових ресурсів та реальної економії. У цьому сенсі безумовною позитивною рисою закону є введення спеціальної статті 15, згідно з якою Національний банк України перераховує до державного бюджету кошти на загальну суму не менш як 16 млрд грн.

Для покращання руху бюджетних коштів слід прийняти Закони України “Про грошову емісію та порядок регулювання грошової маси”, “Про систему безготівкових розрахунків та платежів”, а також удосконалити Закон України “Про платіжні системи та переказ коштів в Україні”.

Є нагальна потреба у створенні такої інституції, як Національна координаційна рада з грошово-фінансових питань, що репрезентуватиме узгоджені фінансово-економічні інтереси Президента Украї-

ни, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України. Виникає необхідність створення також Урядової ради з питань фінансово-кредитної політики, яка узгоджуватиме взаємодію Кабінету Міністрів України, Національного банку України та фінансових органів у регіонах і на місцях щодо дотримання ними заявленої урядом грошово-кредитної політики та платіжної дисципліни.

З метою реалізації резервів та прихованих можливостей слід вжити такі заходи.

1. Створити нормативно-правові засади для чіткої регламентації бюджетних процедур, які б відповідно упорядковували владні повноваження та матеріально-фінансову відповідальність (у формі повного відшкодування бюджетних збитків, у тому числі за рахунок власності юридичних і фізичних осіб), що дасть змогу запобігти тінізації доходів від користування унікальним національним багатством (земля, надра, корисні копалини), які на сьогодні великою мірою привласнюються поза межами державної казни.

2. Повернутися до практики виваженого фінансування бюджетного дефіциту не зарубіжними позиками, а власною (гривневою) емісією.

3. Переглянути доцільність бюджетного фінансування певних бюрократичних організацій у науковій сфері. Великою мірою це стосується державної підтримки так званої галузевої науки через бюджетне фінансування. Йдеться про галузеві державні академії – аграрну, педагогічну, медичну, правову та академію мистецтв. Сьогодні наукова спільнота переживає історичний момент, коли чітко визначеним пріоритетом національного розвитку дедалі більше стає активне продукування інноваційних проєктів, здатних якісно змінити нині базові (на жаль, фізично й морально застарілі) технології. Тому надзвичайно актуальним завданням є системні пошуки й селекція сміливих новачійних ідей та проєктів, практична реалізація яких стане відчутним внеском у процес інноваційного оновлення національного господарства.

4. Поліпшувати дорожню інфраструктуру, застарілий рівень якої обмежує можливості отримання не лише рентних доходів від руху автотранспорту між Азією і Європою, а й додаткових заробітків на обслуговуванні учасників цього потенційно величезного вантажного і пасажирського потоку.

5. Удосконалити облік видобутого палива, адже більшість високоліквідних свердловин експлуатується приватними структурами і су-

купний видобуток по країні визначити взагалі неможливо, приватні особи привласнюють весь прибуток, сплачуючи до бюджету сміхотворну ренту.

Видобуток руд чорних та кольорових, у тому числі рідкісних металів, природної сировини для виробництва будівельних матеріалів та інших видів корисних копалин в Україні взагалі майже не позначається на бюджетних надходженнях – уся рента потрапляє до приватних осіб.

6. Оптимізувати оподаткування страхового бізнесу. Нині для страхових компаній законодавчо обумовлена можливість не сплачувати податок на прибуток. Законодавча влада чомусь не зважає на очевидну несправедливість – прибуток підприємств реального сектору економіки обкладається за ставкою 16 %, а страхові премії – за ставкою 0 % у випадках, встановлених п. 156.2 ст. 156 Податкового кодексу України. Зрозуміло, що це є надпотужним стимулом для укладання договорів страхування ризиків, події за якими здебільшого не настають. Таким чином, колосальні обсяги реального прибутку промислового сектору перекачуються у страховий. Отже, украй важливо перевести страховий бізнес на загальну систему оподаткування.

7. Використовувати власність як базу оподаткування, за прикладом абсолютної більшості цивілізованих країн. Деякі експерти вважають, що в разі запровадження податку на власність державний і місцеві бюджети без особливого напруження могли би додатково мобілізувати не менш як 20 млрд грн на рік. Нерухоме майно має оподатковуватися. У багатьох розвинутих країнах податок на нерухомість є одним з основних засобів наповнення дохідної частини не стільки державного, скільки місцевих бюджетів. Тільки у Великобританії частка надходжень у державну скарбницю від цього податку перевищує оцінку в 10 % від загальної суми всіх податкових зборів, у більшості інших країн цей показник коливається в діапазоні від 1 до 5 %. Щодо місцевих бюджетів, то в деяких державах за рахунок податку на нерухомість забезпечується як мінімум третина всіх надходжень. Бюджет Нью-Йорку, приміром, на 40 % складається з надходжень від податку на нерухомість, у деяких штатах США цей показник досягає 70 %, у Канаді – 80, а в окремих штатах Австралії – більш як 90 %.

8. Взяти до уваги дивіденди на державну власність в господарських товариствах. На практиці з року в рік ця сума зменшується, і жодного року заплановані показники не виконувалися, що є однією

з основних причин недостатності довгострокових кредитів в економіку і зменшення державних капіталовкладень.

9. Посилити заходи уряду щодо виведення з тіні та приховування від оподаткування величезної маси прибутків. Якщо визнати думку експертів, що тіньові обсяги становлять в Україні не менше половини ВВП, то може йтися про збільшення бюджетних ресурсів щонайменше удвічі. Для нашої країни це практично вирішило б усі бюджетні проблеми.

Бюджетна політика повинна забезпечувати тактику вирішення як оперативних, так і стратегічних завдань економічного розвитку країни, реалізовувати пріоритети розвитку, зважаючи на етапи довгострокової стратегічної програми. За впливом на параметри соціально-економічного розвитку закон про державний бюджет є найважливішим нормативно-правовим актом загальнодержавної дії.

Чинний Закон України “Про Державний бюджет України на 2012 рік”, на жаль, поки що повною мірою не кореспондується з новим курсом економічних реформ, націлених насамперед на інноваційну модернізацію країни. Інноваційна модернізація – одна з наймолодших і найперспективніших цивілізаційних конструкцій. Тому невідкладне здійснення комплексних реформ саме в цьому контексті передбачає активізацію наукових пошуків та мобілізацію необхідних фінансових ресурсів, особливо “довгих грошей”, які сьогодні на вітчизняних теренах є найбільшим національним дефіцитом.

1.4. МІСЦЕ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В СИСТЕМІ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Формування вітчизняного бюджетного законодавства розпочалося одночасно із становленням бюджетної системи – основи фінансової системи держави з моменту здобуття Україною незалежності. Уже в Декларації про державний суверенітет України від 16.07.1990 № 55-ХІІ (розділ VI “Економічна самостійність”) зазначалося, що “Українська РСР самостійно створює банкову (включаючи зовнішньоекономічний банк), цінову, фінансову, митну, податкову системи, формує державний бюджет, а при необхідності впроваджує свою грошову одиницю”. Водночас Закон УРСР “Про економічну самостійність Української РСР” від 03.08.1990 № 142-ХІІ у ст. 5 “Фінансово-бюджетна сис-

тема Української РСР” утверджував право Української РСР на розбудову власної фінансової системи. При цьому формування дохідної бази республіканського і місцевих бюджетів мало ґрунтуватися на податковій політиці, що визначається законодавством Української РСР і проводиться в республіці самостійно. 24 серпня 1991 р. прийнято постанову Верховної Ради України “Про проголошення незалежності України” № 1427-ХІІ, у якій проголошується незалежність України та створення самостійної Української держави – України. Віднині на території України, яка є неподільною і недоторканою, чинні виключно Конституція і закони України. Цей акт набрав чинності з моменту схвалення парламентом. Отже, можна зробити висновок про те, що зі здобуттям Україною незалежності розроблення основ бюджетного законодавства стало першочерговим завданням Верховної Ради України – єдиного законодавчого органу держави.

Першим важливим кроком парламенту у цьому напрямі стало прийняття Закону Української РСР “Про бюджетну систему Української РСР” від 05.12.1990 № 512-ХІІ (втратив чинність на підставі Бюджетного кодексу України від 21.06.2001 № 2542-ІІІ). З того часу відбувалося неодноразове удосконалення бюджетного законодавства і на сьогодні його склад можна представити, виходячи зі ст. 4 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 № 2456-VI. Сучасне бюджетне законодавство України складається з:

- 1) Конституції України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР;
- 2) Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 № 2456-VI;
- 3) закону про Державний бюджет України;
- 4) інших законів, що регулюють бюджетні відносини, які відповідно до ст. 1 Бюджетного кодексу України виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства;
- 5) нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, прийнятих на підставі й на виконання Бюджетного кодексу України, закону про Державний бюджет України та інших законів, що регулюють бюджетні відносини;
- 6) нормативно-правових актів органів виконавчої влади, прийнятих на підставі й на виконання Бюджетного кодексу України, інших законів України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України;

- 7) рішень про місцевий бюджет;
- 8) рішень органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, прийнятих відповідно до Бюджетного кодексу України та інших перерахованих нормативно-правових актів (пункти 3–7).

Нормативно-правові акти, які становлять бюджетне законодавство, як і інші документи аналогічного характеру, повинні прийматися на основі Конституції України та відповідати їй (ч. 2 ст. 8), при цьому правовий порядок в державі ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством (ч. 1 ст. 19 Конституції України).

Бюджетне законодавство, як і джерела інших галузей законодавства, можна класифікувати відповідно до загального підходу, який переважно використовується, поділяючи нормативно-правові акти, які утворюють бюджетне законодавство, на закони України, підзаконні нормативно-правові акти та міжнародні договори. Доречно при класифікації джерел бюджетного права (як і інших галузей) з-поміж законів вирізняти Конституцію України як основне джерело. Закони, які становлять бюджетне законодавство, як і інші закони, ухвалюються Верховною Радою України – єдиним органом законодавчої влади в Україні відповідно до Конституції України та Закону України “Про Регламент Верховної Ради України” від 10.02.2010 № 1861-VI.

На нормативно-правові акти, що утворюють бюджетне законодавство, поширюються вимоги оприлюднення документів, передбачених для нормативно-правових актів загалом. Порядок, строки та умови оприлюднення і набрання чинності нормативно-правовими актами регулюються Указом Президента України “Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності” від 10.06.1997 № 503/97, відповідно до якого закони України, інші акти Верховної Ради України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України не пізніше як у 15-денний строк після їх прийняття у встановленому порядку і підписання підлягають оприлюдненню державною мовою в офіційних друкованих виданнях – “Офіційному віснику України”, газеті “Урядовий кур’єр”. До офіційних друкованих видань, в яких здійснюється офіційне оприлюднення законів та інших актів Верховної Ради України, також належать “Голос України” та “Відомості Верховної Ради України”. Офіційним друкованим виданням, в якому здійснюється офіційне оприлюднення законів, актів Президента України, крім того є інформа-

ційний бюлетень “Офіційний вісник Президента України”. Акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України в окремих випадках можуть бути офіційно оприлюднені через телебачення і радіо. Нормативно-правові акти можуть бути опубліковані і в інших друкованих виданнях, проте лише після їх офіційного оприлюднення відповідно до цього Указу. У такому разі вони мають інформаційний характер і не можуть бути використані для офіційного застосування.

Нормативно-правові акти Верховної Ради України і Президента України набирають чинності через 10 днів з дня їх офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня їх опублікування в офіційному друкованому виданні¹. Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України вступають в силу з моменту їх прийняття, якщо більш пізній строк набрання ними чинності не передбачено в цих актах. Акти Кабінету Міністрів України, які визначають права й обов’язки громадян, набирають чинності не раніше дня їх опублікування в офіційних друкованих виданнях.

Як зазначалося, нормативно-правові акти, що регулюють бюджетні відносини, мають різну юридичну силу, й виокремлюються у дві групи: закони й підзаконні нормативно-правові акти. До першої групи належать Конституція України, закони й постанови Верховної Ради України та укази Президента України, що мають силу законів. До другої – постанови і декрети Кабінету Міністрів України, накази й інструкції інших органів державної влади, акти органів Автономної Республіки Крим, місцевих рад та місцевих державних адміністрацій.

Підзаконні нормативно-правові акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та інших державних органів з питань регулювання бюджетної діяльності за загальним правилом проходять державну реєстрацію у Міністерстві юстиції України відповідно до Указу Президента України “Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів вико-

¹ Така вимога встановлена відповідно до ч. 5 ст. 94 Конституції України: “Закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування”. Виняток становлять акти про бюджет – щорічні Закони України “Про Державний бюджет України” та рішення про відповідні місцеві бюджети, які набирають чинності з 1 січня відповідного календарного року – бюджетного періоду.

навчої влади” від 03.10.1992 № 493/92 та Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 № 731. Отже, до підзаконних нормативно-правових актів, що є джерелами бюджетного законодавства, встановлено такі самі вимоги, як і до інших підзаконних нормативно-правових актів.

Бюджетні нормативно-правові акти – це офіційна документальна зовнішня форма вираження і закріплення бюджетно-правових норм, що регулюють відносини з мобілізації, розподілу та використання централізованих грошових фондів держави й органів місцевого самоврядування і мають юридичне загальнообов’язкове значення.

Категорія “нормативно-правовий акт” має кілька значень. Вона означає дію, поведінку (як правомірну, так і протиправну); результати цих дій; юридичний документ, тобто зовнішнє словесно документально оформлене вираження волі, що закріплює правомірну чи протиправну поведінку і відповідний результат. Коли йдеться про джерела права, то категорію “нормативно-правовий акт” слід розуміти в останньому з вказаних значень.

Для бюджетного права України найбільш характерним способом правового регулювання є нормативно-правовий акт (насамперед, закон), що зумовлено масштабами, централізацією держави, бажанням забезпечити однозначне правозастосування і передбачено у п. 1 ч. 2 ст. 92 Конституції України. Нормативно-правові акти бюджетного права становлять ієрархічну систему, в котрій їх юридична сила визначається залежно від компетенції органу, що прийняв цей акт.

Для бюджетного права, як і будь-якої іншої галузі права, основним, системоутворюючим джерелом є Конституція України – Основний закон, який має найвищу юридичну силу. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Наступну сходинку в системі бюджетного законодавства посідає базовий спеціальний кодифікований закон – Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. Це системний, цілісний нормативно-правовий акт, яким визначаються правові засади функціонування бюджетної системи України, її принципи, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та юридична відповідальність за правопорушення у галузі бюджету. Бюджетним кодексом України регулюються відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування

про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, а також питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства (ч. 1 ст. 1 Бюджетного кодексу України). Зауважимо, що далеко не кожна галузь законодавства у своїй основі має кодифікований закон: чинний Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI, введений у дію з 1 січня 2011 р., замінив Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 № 2542-III, який припинив чинність Закону України “Про бюджетну систему України” від 05.12.1990 № 512-XII.

Вирішальну роль в ієрархії спеціальних – бюджетних – законів відіграє щорічний Закон України “Про Державний бюджет України”, який посідає перше місце серед фінансових законів. Він регулює бюджетні відносини шляхом встановлення основних показників бюджету на відповідний бюджетний період, який, за загальним правилом, становить календарний рік.

До інших законів, що регулюють бюджетні відносини, слід віднести законодавчі акти, які можна поділити на два види: 1) власне бюджетні закони, що регулюють виключно бюджетні відносини (безпосередньо стосуються питань затвердження бюджетів та забезпечення їх виконання або регулюють бюджетні відносини, що становлять окремі бюджетно-правові інститути, – бюджетний контроль, відповідальність за порушення бюджетного законодавства, державні та місцеві запозичення, державний та місцевий борг, бюджетне фінансування та ін.); 2) закони, які містять окремі норми, спрямовані на регламентування бюджетної діяльності.

Характерною ознакою сучасного права є його прагнення до єдиної форми – закону. Це пояснюється тим, що серед різних видів нормативно-правових актів закон посідає перше місце. Отже, закон – це нормативно-правовий акт, що приймається в особливому порядку вищим органом державної влади чи безпосередньо народом (через референдум), має вищу юридичну силу і спрямований на регулювання найважливіших суспільних відносин. Можна зробити висновок, що особливостями закону як нормативно-правового акта є те, що він ухвалюється виключно вищим органом влади в країні, як правило, вищим законодавчим органом (в Україні – це Верховна Рада України¹), або всенародним голосуванням (референдумом), тобто суб'єктами, що є носіями державного суверенітету. Проте щодо останнього – можливості проведення референдуму, слід підкреслити таку

¹ Див.: пункти 3, 4 ч. 1 ст. 85 та п. 1 ч. 2 ст. 92 Конституції України.

особливість: “Референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії” (ст. 74 Конституції України).

Важливу роль у системі джерел бюджетного права також відіграють підзаконні нормативно-правові акти, оскільки саме вони встановлюють механізм реалізації бюджетного законодавства, оперативно регулюють бюджетні відносини, визначають правові орієнтири у бюджетних відносинах і впроваджують нормативно-правові основи для видання інших нормативно-правових актів у бюджетній сфері.

У ст. 4 чинного Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 № 2456-VI має місце певна суперечність, яка була властива і змісту ст. 4 редакції Кодексу від 21.06.2001 № 2542-III. Стаття 4 має назву “Склад бюджетного законодавства”, проте, з огляду на її зміст, можна зробити висновок про те, що вона визначає сукупність нормативно-правових актів, що регулюють бюджетні відносини¹, а це зовсім інше.

Для з’ясування змісту категорії “законодавство” необхідно звернутися до Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна “законодавство”) від 09.07.1998 № 12-рп/1998. Відповідно до Рішення категорією “законодавство” охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їхніх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України.

Натомість у ст. 4 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010, як і в попередній редакції Кодексу від 21.06.2001, закріплено вичерпний перелік нормативно-правових актів, що регулюють бюджетні відносини в країні. Проте в чинній редакції розширено перелік таких актів. Так, п. 7 ч. 1 ст. 4 Кодексу до нормативно-правових актів, що регулю-

¹ Бюджетні правовідносини – суспільні відносини, врегульовані бюджетно-правовими нормами, які виникають щодо мобілізації, розподілу та використання ресурсів, акумульованих бюджетною системою країни у централізованих фондах грошових коштів. Беручи за основу це визначення, слід враховувати світовий досвід стосовно того, що основним суб’єктом бюджетного права в громадянському суспільстві є власне суспільство, а держава – лише його інструментом.

ють бюджетні відносини, віднесено “рішення про місцевий бюджет”. Крім того, до складу бюджетного законодавства тепер входять нормативно-правові акти усіх органів виконавчої влади, а не лише центральних (п. 6 ч. 1 ст. 4). Зважаючи на наведений вичерпний перелік, інші нормативно-правові акти до бюджетного законодавства не належать, а сам перелік розширеному тлумаченню не підлягає. На підставі рішення Конституційного Суду України від 09.07.1998 № 12-рп/1998 можна дійти висновку про те, що використання категорії “бюджетне законодавство” у Бюджетному кодексі України має швидше юридично-технічне значення, ніж суто правове, що пояснюється намаганням досягти зручності у визначенні сукупності нормативно-правових актів, які регулюють бюджетні відносини.

Аналізуючи бюджетне законодавство, неможливо не помітити низки особливостей, які відрізняють його від джерел інших галузей законодавства. Це, зокрема, наявність серед джерел бюджетного законодавства нормативно-правових актів, які мають тимчасовий (строковий) характер (щорічний закон про Державний бюджет України, який затверджується парламентом, та рішення про місцеві бюджети, що приймаються відповідними місцевими радами), конституційної вимоги щодо встановлення виключно законами України Державного бюджету України і бюджетної системи України, порядку утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу, застосування особливого процесуального порядку прийняття окремих бюджетних законів – закону про Державний бюджет України, що передбачено Бюджетним кодексом України та Законом України “Про Регламент Верховної Ради України” від 10.02.2010 № 1861-VI, та законів, які впливають на показники бюджету, що також регламентується нормами Бюджетного кодексу України, та ін.

Бюджетні правовідносини, як і інші види фінансових правовідносин, виникають, змінюються і припиняються на підставі виключно нормативно-правових актів, насамперед законів (п. 1 ч. 2 ст. 92 Конституції України). Відповідно до ч. 1 ст. 96 Конституції України Державний бюджет України затверджується щорічно Верховною Радою України на період з 1 січня по 31 грудня, а за особливих обставин – на інший період. Тобто закон про державний бюджет приймається на річний (бюджетний) період. Отже, всі відносини, що виникають на підставі цього закону, діють протягом одного періоду – з 1 січня по 31 грудня. Це дає змогу зробити висновок про те, що бю-

джетні правовідносини мають періодичний характер. Бюджетний період, який за загальним правилом дорівнює календарному року, поширюється і на місцеві бюджети (ч. 1 ст. 3 Бюджетного кодексу України). З початком нового бюджетного періоду і дією нового закону про державний бюджет чи рішення місцевої ради про місцевий бюджет виникають нові бюджетні правовідносини. Якщо в актах про відповідні бюджети йдеться про тих самих суб'єктів правовідносин, які брали участь у них минулого бюджетного періоду, то з початком нового бюджетного періоду ці відносини поновлюються і тривають до кінця поточного року. Таким чином, бюджетно-правові норми, які мають періодичний характер, містяться в щорічних актах про бюджет, що затверджуються представницькими органами влади, та, відповідно, у нормативно-правових актах органів виконавчої влади, що приймаються на їх забезпечення. Норми, які мають характер постійної дії, містяться у Конституції України, Бюджетному кодексі України, Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" та інших нормативно-правових актах, які утворюють бюджетне законодавство України.

Відносини, які виникають у сфері бюджету, стосуються мобілізації, розподілу і використання фінансових ресурсів, призначених для задоволення публічних інтересів держави та органів місцевого самоврядування, а отже, виконання покладених на них завдань і функцій, тому їх фінансування має здійснюватися на постійній безперебійній основі у повному обсязі. Формування доходів бюджетів переважно забезпечується за допомогою податкового методу, тобто шляхом примусового вилучення у власників грошових коштів – юридичних і фізичних осіб частини їхнього прибутку в порядку, встановленому законодавством. Тому такі відносини повинні регламентуватися виключно законами.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються: "...6) основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; ...7) правовий режим власності; 8) правові засади і гарантії підприємництва; ...12) організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби...; 13) територіальний устрій України; ...15) засади місцевого самоврядування; 16) статус столиці України; спеціальний статус інших міст; ...21) організація і порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів України; 22) засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них".

Водночас виключно законами України встановлюються: Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи (п. 1 ч. 2 ст. 92 Конституції України). Більшість з перелічених питань повністю або частково регулюється саме нормами бюджетного законодавства.

Таким чином, у ст. 92 Основного закону відображено принцип пріоритету (верховенства) закону в системі інших нормативно-правових актів, за допомогою якого здійснюється правове регулювання найважливіших суспільних відносин, у тому числі бюджетних. Тим самим уточнюється предметний перелік питань, з яких Верховна Рада України провадить законодавче регулювання, хоча вона може приймати закони й з інших питань відповідно до ст. 85 Конституції України. У контексті досліджуваного питання нашу увагу, зрозуміло, привертають положення ст. 92 Конституції України, спрямовані на забезпечення виконання парламентом його бюджетно-фінансової функції, яка відображається у праві парламенту затверджувати Державний бюджет України і бюджетну систему України, регулювати систему оподаткування, податки і збори, визначати статус національної та іноземних валют на території України, регулювати функціонування фінансового ринку, порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу, випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи, форми і види пенсійного забезпечення.

Вимога цієї статті Основного закону стосовно встановлення виключно законами державного бюджету і бюджетної системи України отримала розвиток у Бюджетному кодексі України. Так, в абз. 1 ч. 2 ст. 4 Кодексу зазначається, що бюджетна система України і Державний бюджет України встановлюються виключно Бюджетним кодексом України та законом про Державний бюджет України. Якщо іншим нормативно-правовим актом бюджетні відносини визначаються інакше, ніж у Кодексі, застосовуються відповідні норми Кодексу. Виключно законом про Державний бюджет України регулюються надходження та витрати державного бюджету.

До особливостей бюджетного законодавства належить застосування спеціальної процедури прийняття таких законів, як щорічні

закони про державний бюджет та ті, які впливають на показники бюджету. Згідно з ч. 4 ст. 27 Бюджетного кодексу України розгляд проекту закону про державний бюджет та проектів законів про внесення змін до цього закону відбувається за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України, який затверджений Законом України “Про Регламент Верховної Ради України” від 10.02.2010 № 1861-VI (детальніше це питання висвітлено у підрозділі 2.3). У контексті зазначеного слід пригадати ч. 1 ст. 39 Бюджетного кодексу України, відповідно до якої розгляд та затвердження Державного бюджету України відбуваються у Верховній Раді України за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України¹ з урахуванням положень Бюджетного кодексу України.

Частиною четвертою ст. 4 Бюджетного кодексу України також встановлено, що розгляд законопроектів щодо їх впливу на показники бюджету та відповідності законам, які регулюють бюджетні відносини, здійснюється за особливою процедурою, визначеною ст. 27 “Подання і розгляд законопроектів, що впливають на показники бюджету, та введення в дію таких законів” Кодексу. Подання і розгляд законопроектів, які впливають на показники бюджету, введення в дію таких законів є важливим етапом бюджетного процесу. Такі законопроекти, у разі їх прийняття, можуть впливати на обсяг дохідної чи видаткової частини Державного бюджету України. Зокрема, вони можуть зумовлювати збільшення дохідної чи зменшення видаткової частини бюджету, або навпаки – зменшення надходжень доходів та збільшення обсягу видатків. Тому потрібно заздалегідь обрахувати масштаби впливу таких законопроектів, визначити можливості їх застосування у практичній діяльності. У законодавчому порядку визначено, що кожен такий законопроект, внесений до Верховної Ради України, повинен пройти відповідну експертизу.

Згідно зі ст. 27 Бюджетного кодексу України до законопроекту, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету в поточному бюджетному періоді, суб’єкт права законодавчої ініціативи зобов’язаний додати фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки). Якщо такі зміни показників бюджету передбачають зменшення надходжень бюджету та/або збільшення

¹ Див.: статті 153–160 Закону України “Про Регламент Верховної Ради України” від 10.02.2010 № 1861-VI.

витрат бюджету, до законопроекту подаються пропозиції змін до законодавчих актів України щодо скорочення витрат та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення його збалансованості. Кожен з таких законопроектів, внесених до Верховної Ради України, протягом п'яти днів направляється до Кабінету Міністрів України для здійснення експертизи щодо його впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини. Уряд у двотижневий строк з дня отримання законопроекту подає до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету експертний висновок, підготовлений Міністерством фінансів України за участю інших заінтересованих центральних органів виконавчої влади. Експертний висновок до законопроекту має містити інформацію щодо повноти та достовірності даних, викладених у фінансово-економічному обґрунтуванні, впливу законопроекту на показники бюджету (з обов'язковим визначенням вартісної величини такого впливу), можливостей фінансового забезпечення у відповідному бюджетному періоді, відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини, та пропозиції щодо його розгляду. І, нарешті, найважливіше: Закони України або їх окремі положення, які впливають на показники бюджету (зменшують надходження бюджету та/або збільшують витрати бюджету) і приймаються після 15 липня року, що передедує плановому, вводяться в дію не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим (ч. 3 ст. 27 Бюджетного кодексу України).

Необхідно підкреслити, що ч. 3 ст. 4 Бюджетного кодексу України передбачено, що у разі ратифікації¹ міжнародного договору України, виконання якого потребує прийняття нових або внесення змін до чинних законів України, що регулюють бюджетні відносини, разом з проектом закону про ратифікацію відповідного міжнародного договору на розгляд Верховної Ради України подаються проекти таких законів і приймаються ці документи одночасно. Таким чином, ч. 3 ст. 4 Бюджетного кодексу України врегульовано механізм співвідно-

¹ Відповідно до ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Надання ж в установлений законом строк згоди на обов'язковість міжнародних договорів України, що є аналогом ратифікації в контексті Закону України "Про міжнародні договори України" від 29.06.2004 № 1906-IV, належить до повноважень Верховної Ради України (п. 32 ч. 1 ст. 85 Конституції України).

шення норм міжнародних договорів та вітчизняного бюджетного законодавства і встановлено, що міжнародні договори України є невід'ємною частиною національного законодавства, відповідно до них коригуються нормативно-правові акти держави, що регулюють бюджетні відносини.

Оскільки щорічний Закон України “Про Державний бюджет України” є одним з базових нормативно-правових актів, що регулюють бюджетні відносини, до особливостей бюджетного законодавства належить обмеження щодо реалізації права законодавчої ініціативи. Згідно з ч. 1 ст. 93 Конституції України право законодавчої ініціативи¹ у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України і Національному банку України. Офіційне тлумачення ч. 1 ст. 93 Основного закону надано Конституційним Судом України в Рішенні у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 93 Конституції України, частини першої статті 35 Закону України “Про бюджетну систему України” (справа про зміни до закону про бюджет) від 17.05.2001 № 5-рп/2001. Відповідно до Рішення конституційна норма, що міститься у ч. 1 ст. 93 Основного закону, не передбачає відмінностей щодо змісту й обсягу наданого зазначеним у ній суб'єктам права законодавчої ініціативи. З огляду на це вони є рівними. Проте в інших статтях Конституції України визначаються законопроекти, подавати які до Верховної Ради України можуть лише окремі з названих у ч. 1 ст. 93 суб'єктів права законодавчої ініціативи. Зокрема, це стосується проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік (ч. 2 ст. 96)².

¹ Право законодавчої ініціативи – право на подання до Верховної Ради України на обов'язковий розгляд нею законодавчої пропозиції, законопроекту чи поправки до законопроекту, реалізація якого встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.

² Відповідно до ч. 2 ст. 96 Конституції України Кабінет Міністрів України не пізніше 15 вересня кожного року подає до Верховної Ради України проект закону про Державний бюджет України на наступний рік. Разом із проектом закону подається доповідь про хід виконання Державного бюджету України поточного року. Розроблення проекту закону про Державний бюджет України, забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подання Верховній Раді України звіту про його виконання – усе це повноваження уряду України відповідно до

Таким чином, Президент України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України можуть подавати до Верховної Ради України законопроекти з будь-якого питання, крім тих законопроектів, які відповідно до Конституції України можуть вноситися спеціально визначеними нею суб'єктами права законодавчої ініціативи. Зокрема, проект закону про Державний бюджет України на кожний наступний рік розробляє та подає до Верховної Ради України лише Кабінет Міністрів України (ч. 2 ст. 96, п. 6 ст. 116 Конституції України). Тобто Основний закон встановив виключне право уряду України на розроблення і подання проекту Закону України "Про Державний бюджет України" до парламенту. Однак це не виключає можливості інших суб'єктів права законодавчої ініціативи, а саме народних депутатів, подавати пропозиції до розробленого Кабінетом Міністрів України проекту закону про державний бюджет у встановленому законодавством порядку (ст. 156 Закону України "Про Регламент Верховної Ради України" від 10.02.2010). Крім того, не варто забувати про повноваження Президента України у законотворчому процесі. Відповідно до п. 29 ст. 106 Конституції України глава держави підписує закони, прийняті Верховною Радою України, а згідно з п. 30 цієї ж статті має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із наступним поверненням їх до парламенту на повторний розгляд. Згідно з ч. 2 ст. 94 Основного закону Президент України протягом 15 днів після отримання закону повинен підписати його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднити або повернути закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду. Реалізація цього повноваження глави держави щодо прийнятого парламентом Закону України "Про Державний бюджет України" регламентується частинами 2, 3 ст. 39 Бюджетного кодексу України. Протягом трьох днів з дня прийняття Верховною Радою України закону про Державний бюджет України уряд подає Президенту України обґрунтування і розрахунки щодо бюджетних показників Закону, змінених порівняно з проектом закону про Державний бюджет Украї-

п. 6 ст. 116 Конституції України та п. 1 ч. 1 ст. 20 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" від 07.10.2010 № 2591-VI. Аналогічні положення містяться у ч. 1 ст. 32, ч. 3 ст. 37 Бюджетного кодексу України та ч. 2 ст. 89, ч. 2 ст. 153 Закону України "Про Регламент Верховної Ради України" від 10.02.2010.

ни, поданим Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України на розгляд у першому читанні. Це дає можливість главі держави прийняти рішення щодо доцільності підписання прийнятого парламентом Закону. Якщо Президент України повернув до парламенту для повторного розгляду закон про Державний бюджет України із вмотивованими і сформульованими пропозиціями, які передбачають зміни бюджетних показників, уряд у тижневий строк подає Верховній Раді України зміни до показників, зазначених у текстових статтях Закону, та оновлені додатки до нього відповідно до пропозицій Президента України.

Наостанок зауважимо, що бюджетне право як підгалузь фінансового права належить до публічно-правових інститутів права і тісно пов'язане з конституційним та адміністративним правом. Як відомо, конституційне право є провідною галуззю національного права, тому галузеві бюджетно-правові норми базуються на правових механізмах, закладених у конституційних нормах. Норми бюджетного права фактично конкретизують положення конституційних норм і забезпечують мобілізацію, розподіл та використання централізованих фондів грошових коштів – державного та місцевих бюджетів. Водночас діяльність із формування, розподілу і використання публічних фондів коштів за характером є управлінською, а отже, регламентується нормами адміністративного права. До речі, в останньому містяться витоки бюджетного права. Не менш важливим є зв'язок бюджетного права з цивільним, господарським, кримінальним, трудовим, земельним, аграрним правом, правом соціального забезпечення та ін. Тому нормативно-правові акти, що є зовнішньою формою вираження і закріплення відповідних перерахованих правових норм, також можуть використовуватися у сфері регулювання бюджетних відносин.

Контрольні питання

1. Дайте визначення поняття “бюджет”.
2. Надайте правову характеристику поняття “бюджет”.
3. Розкрийте зміст поняття “бюджетна система”.
4. Надайте порівняльну характеристику понять “бюджетна система” і “бюджетний устрій”.

5. Проаналізуйте структуру і склад бюджетної системи України на основі бюджетного законодавства.
6. Розкрийте зміст понять “місцеві бюджети” і “бюджети місцевого самоврядування”.
7. Назвіть складові загального фонду бюджету.
8. Назвіть складові спеціального фонду бюджету.
9. Дайте визначення поняття “зведений бюджет”.
10. Розкрийте зміст поняття “бюджетний період” за законодавством України.
11. Надайте правову характеристику понять “дефіцит бюджету” і “профіцит бюджету”.
12. Проаналізуйте сучасний стан бюджетного законотворення в Україні.
13. Назвіть основні нормативно-правові акти, які утворюють бюджетне законодавство України.
14. Визначте етапи становлення бюджетного законодавства України.
15. Розкрийте особливості бюджетного законодавства.

Рекомендовані джерела

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
3. Про економічну самостійність Української РСР : закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 03.08.1990 № 142-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 34. – Ст. 499.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
5. Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим : закон України від 10.02.1998 № 90/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 29. – Ст. 191.
6. Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим : закон України від 23.12.1998 № 350-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 5. – Ст. 43.
7. Про столицю України – місто-герой Київ : закон України від 15.01.1999 № 401-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 11. – Ст. 79.
8. Про місцеві державні адміністрації : закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20. – Ст. 190.

9. Про джерела фінансування органів державної влади : закон України від 30.06.1999 // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 34. – Ст. 274.
10. Про державні цільові програми : закон України від 18.03.2004 № 1621-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 25. – Ст. 352.
11. Про міжнародні договори України : закон України від 29.06.2004 № 1906-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.
12. Про Регламент Верховної Ради України : закон України від 10.02.2010 № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14–15, 16–17. – Ст. 133.
13. Про Кабінет Міністрів України : закон України від 07.10.2010 № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 9. – Ст. 58.
14. Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим : закон України від 16.06.2011 № 3530-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 53. – Ст. 2090.
15. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 № 55-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
16. Про проголошення незалежності України : постанова Верховної Ради Української РСР від 24.08.1991 № 1427-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 502.
17. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : указ Президента України від 03.10.1992 № 493/92 // Збірник указів Президента. – 1992. – № 4.
18. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності : указ Президента України від 10.06.1997 № 503/97 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 24. – С. 11.
19. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.
20. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 № 731 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=731-92-%EF&c=1#Card>.
21. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну “законодавство”) від 09.07.1998 № 12-рп/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 32. – С. 59.

22. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів “район” та “район у місті”, які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п’ятій статті 140 Конституції України, і поняття “організація управління районами в містах”, яке вживається в частині п’ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”, а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій) від 13.07.2001 № 11-рп/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 29. – Ст. 1327.
23. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036.

СИСТЕМА БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

2.1. КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ ЯК ОСНОВНЕ ДЖЕРЕЛО БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ДЕРЖАВИ

Конституція України є особливим нормативно-правовим актом, який посідає найвище місце в ієрархії законодавства. Сутність верховенства Конституції України насамперед зумовлюється її найвищою юридичною силою. Названа властивість Основного закону не лише визначає його місце в правовій системі, а й конституційну пріоритетність у суспільстві та державі, яка зорієнтована на повагу, визнання і дотримання положень Конституції всіма учасниками суспільних відносин. Така роль Основного закону є типовим явищем для багатьох країн. Сьогодні під верховенством закону в більшості цивілізованих країн світу розуміють насамперед верховенство Конституції. Її визначають як центр, ядро національної правової системи. Вітчизняна правова система також базується на визнанні принципу верховенства Конституції України і законів.

Конституція України як основний нормативно-правовий акт у сфері фінансової діяльності держави та місцевого самоврядування посідає верховне місце в системі джерел бюджетного права. Вона регулює найбільш значущі, фундаментальні суспільні відносини. Це зумовлюється її установчим характером та прямою дією її норм (ч. 3 ст. 8 Конституції України). Реалізація конституційних норм можлива і без додаткової їх регламентації в інших законах та підзаконних нормативно-правових актах. Однак положення ч. 3 ст. 8 Конституції України щодо прямої дії норм Основного закону не відкидає, а вимагає ґрунтового забезпечення нормативного регулювання суспільних відносин поточним законодавством. При цьому закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні їй відповідати. Усе це визначає місце Основного закону

в ієрархії чинних нормативно-правових актів, вказує на те, що він має верховенство над іншими законами та підзаконними нормативно-правовими актами, а всі норми й інститути поточного законодавства, у тому числі бюджетного, не повинні суперечити його положенням.

Юридична властивість Конституції України як основи вітчизняного законодавства полягає у впливі Основного закону на поточну законодавчу базу, який здійснюється за такими головними напрямками шляхом визначення: а) змісту нормативно-правових актів – поточне законодавство розвивається в межах, визначених Конституцією України; б) видів нормативно-правових актів; в) ієрархії нормативно-правових актів.

Конституція України характеризується широким предметом правового регулювання суспільних відносин, а тому об'єктивно є джерелом будь-якої галузі права, у тому числі фінансового, та його основної підгалузі – бюджетного права. Основний закон визначає загальноправові принципи, які є основою змісту фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування, відображають характер конституційного регулювання фінансових відносин та мають базове значення для бюджетного права. Зокрема, це такі принципи: верховенство права (ст. 8), державний суверенітет (статті 1, 2), рівність усіх форм власності (ст. 13), гласність (ст. 57), законність (статті 8, 19), пріоритет прав і свобод людини й громадянина (ст. 3), відповідальність держави за свою діяльність (ст. 3), принцип розподілу компетенції між представницькими та виконавчими органами влади, що випливає з принципу поділу влади (ст. 6), та ін. Перераховані та інші конституційні начала проникають у сферу правового регулювання публічних фінансів, зумовлюють його конституційні принципи, які є похідними величинами від ґрунтовних конституційних положень і не можуть бути порушені при здійсненні фінансової діяльності.

У сучасній юриспруденції Конституції традиційно надається статус основного джерела бюджетного права як підгалузі фінансового права. Вартими уваги є твердження К. Фогеля¹, П. С. Пацурківського²,

¹ Государственное право Германии : в 2 т. Т. 2. – М. : ИГП РАН, 1994. – С. 112–113.

² Пацурківський П. С. Соціологічна (природно-позитивна) доктрина фінансового права / П. С. Пацурківський // Право України. – 2005. – № 6. – С. 30.

А. З. Георгіци та Н. Г. Шукліної¹ про те, що всередині сучасного конституційного права слід виокремити самостійну сферу регулювання суспільних відносин – “конституційне фінансове право” (в основі якого лежить бюджетне право), тобто норми фінансового права, які формально належать до конституційного права, або, навпаки, норми конституційного права, які належать до сфери державних (публічних) фінансів². На сьогодні саме ці положення фінансового права, набувши конституційного закріплення, закладають основи правового регулювання публічних фінансів. Отже, як слушно зазначає О. М. Козирін, без знання механізму формування й функціонування публічних фінансів³ неможливо з'ясувати картину конституційного устрою сучасної держави *de jure* і *de facto*⁴.

Згідно з конституціями майже всіх демократичних країн світу, питання правового регулювання фінансових відносин, у тому числі бюджетних, є предметом відання законодавця. Зазначене зумовлюється, з одного боку, тим, що розподільні та перерозподільні фінансові відносини передбачають хоча й легітимне, проте все ж вторгнення у відносини власності, які є фундаментальною загальнолюдською цінністю, однією з підвалин людської цивілізації і тому перебувають під особливим захистом Основного закону держави. З другого боку, для виконання своїх завдань і функцій держава повинна мати достатній обсяг фінансових ресурсів, тобто мобілізувати необхідні кошти для забезпечення своєї діяльності. Основним джерелом доходів держави є валовий внутрішній продукт, частину якого вона використовує для покриття власних видатків завдяки переходу цих коштів

¹ *Георгіци А. З.* Конституционное регулирование вопросов налогообложения / А. З. Георгіци, Н. Г. Шуклина // Финансово-правовая доктрина постсоциалистического государства. Вып. 2. – Черновцы : Рута, 2003. – С. 190.

² Государственное право Германии : в 2 т. Т. 2. – М. : ИГП РАН, 1994. – С. 112–113.

³ Публічні фінанси – суспільні відносини, пов'язані з задоволенням усіх видів публічного інтересу, які виникають у процесі утворення, розподілу і використання фондів коштів держави, органів місцевого самоврядування та фондів коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, незалежно від форми власності таких фондів.

⁴ *Козирин А. Н.* Публичные финансы: взаимодействие государства и общества / А. Н. Козирин. – М., 2002. – С. 1.

до державної власності у вигляді різних платежів. Отже, публічні фінанси мають вирішальне значення для нормального функціонування інститутів публічної влади та забезпечення публічних інтересів, а тому також перебувають під особливим конституційним захистом.

Найбільшого втілення тенденція до формування так званого конституційного фінансового права набула в конституціях таких країн, як Австрія, Німеччина, Ірландія, Іспанія, Польща, Португалія, Румунія, Словенія, Швеція та ін., де так чи інакше є спеціальні розділи про публічні фінанси. Більшість сучасних конституцій прямо закріплює лише найважливіші принципи та норми, що безпосередньо забезпечують правове регулювання публічних фінансів, при цьому значна їх частина сформульована в досить загальній і абстрактній формі, у багатьох випадках з використанням оціночних понять. Вирішальний вплив на правове регулювання публічних фінансів справляють загальноправові, методологічні положення конституції, які є елементом конституційної доктрини фінансового права і за необхідності можуть бути реалізовані в законодавчій або правозастосовній сферах.

Щодо Конституції України, то, на жаль, норми, які регулюють фінансові, у тому числі бюджетні, відносини, представлені в Основному законі до певної міри безсистемно. У контексті цього варто пригадати досвід радянської доби на початку ХХ ст. Безперечним історичним фактом є те, що вже в липні 1918 р. існувала цілісна парадигма теорії радянського бюджетного права, яка стала загальновідомою і була найґрунтовніше подана як окремий розділ першої Радянської Конституції¹, що називався “Бюджетне право”. Сьогодні ж у сучасних конституціях України, інших пострадянських країн (зокрема тих, які входять до Співдружності Незалежних Держав)², як правило, немає окремого розділу, присвяченого регулюванню публічних фінансів.

Згідно з Конституцією України, яка ґрунтується на ліберально-демократичній доктрині, бюджетне право як підгалузь фінансового

¹ Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. Принята V Всероссийским съездом Советов в заседании от 10 июля 1919 г. // Конституция общенародного государства. – М. : Политиздат, 1978.

² Спроби виокремлення розділів, які об'єднують норми, що регулюють публічні фінансові відносини, реалізовані в конституціях Білорусі, Молдови та Узбекистану.

права покликане забезпечувати суспільно необхідний компроміс щодо публічних фінансів між виробниками суспільних благ і публічною владою, встановлювати та підтримувати баланс їхніх природних прав і законних інтересів, створювати правові механізми задоволення суспільних потреб таким чином, щоб приватний суб'єкт через вироблені ним суспільні блага міг не лише задовольнити власний (приватний) інтерес, а й відчутно впливати на формування публічних фондів коштів, через які задовольняється публічний інтерес.

Основний закон України містить низку положень, які безпосередньо стосуються бюджетної сфери, визначаючи базові принципи бюджетної системи, бюджетний період, основи бюджетного законотворення, повноваження органів представницької та виконавчої влади у сфері бюджету, право місцевого самоврядування на бюджет, основи бюджетного контролю тощо, та норми, які хоча й стосуються інших сфер фінансової системи, проте є основоположними також для бюджетних відносин, – зокрема, ст. 67, яка встановлює податковий обов'язок, ст. 99, яка надає гривні статус національної грошової одиниці та ін. (див. додаток А).

Так, Конституція України закріплює основні принципи побудови бюджетної системи: справедливий і неупереджений розподіл суспільного багатства між громадянами й територіальними громадами; виключно законодавче регулювання видатків держави на загальносуспільні потреби, їх розміру та цільового спрямування; збалансованість бюджету; публічність та прозорість регулярних звітів про доходи і видатки державного бюджету (ст. 95). Детальніше принципи бюджетної системи розкриваються у ст. 7 Бюджетного кодексу України.

Основний закон встановлює бюджетний період для Державного бюджету України. Як свідчить світова практика, бюджет держави або органу місцевого самоврядування затверджується на один бюджетний (фінансовий) рік. З початком бюджетного року вводиться в дію новий бюджет, затверджений відповідним представницьким органом влади. Строк дії акта про бюджет називається бюджетним періодом. Його тривалість встановлюється законодавством держави, в Україні – Конституцією, яка закріпила, що бюджетний період – це період з 1 січня по 31 грудня, протягом якого діє державний бюджет, затверджений Верховною Радою України (ч. 1 ст. 96). Таким чином, в Україні бюджетний період, або фінансовий рік, збігається з календарним роком.

Державні бюджети затверджуються парламентами у формі законів на один бюджетний період. Бюджетні періоди в різних країнах тривають рік, але починаються і закінчуються залежно від строків скликання бюджетних парламентських сесій. Так, у США бюджетний період триває з 1 жовтня по 30 вересня, у Великобританії – з 1 квітня по 31 березня, у Франції – з 1 січня по 31 грудня. Поки парламент не затвердить закон про державний бюджет, бюджету в країні немає.

Визначальною є імперативна норма Основного закону, що стосується організації фінансової діяльності держави: Конституція України наділяє Верховну Раду України виключною компетенцією щодо прийняття зокрема законів, які регулюють: бюджетні, податкові, валютні відносини; створення та функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; порядок утворення та погашення державного внутрішнього та зовнішнього боргу; порядок випуску і обігу державних цінних паперів, їх види та типи (ч. 2 ст. 92). Усе це свідчить про розуміння державою важливої ролі фінансів як важеля регулювання економіки країни, що має широкі можливості для впливу на неї з метою виконання першочергових завдань, які залежать від конституційного ладу та державної політики у сфері фінансової діяльності.

Відповідно до ст. 7 Основного закону в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування – право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення з метою забезпечення соціально-економічного розвитку своєї території, яке реалізується в межах Конституції й законів України. Отже, право жителів будь-якого села, селища чи міста самостійно розв'язувати питання місцевого значення – невід'ємна частина чинного конституційного ладу України. Зрозуміло, що реалізація повноважень, гарантованих законами, має забезпечуватися відповідними фінансовими й матеріальними ресурсами, а самостійності можна досягти виключно через набуття права на отримання власних доходів, що не підлягають регулюванню з боку держави.

Стаття 142 Конституції України закріплює, що матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме й нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їх спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Власними доходами територі-

альних громад сіл, селищ, міст, районів у містах розпоряджаються відповідні органи місцевого самоврядування.

Вирішальну роль серед фондів грошових коштів, що нагромаджуються на відповідній території, відіграє централізований фонд коштів – місцевий бюджет, розмір якого визначає реальний обсяг повноважень місцевих органів, що можуть бути реалізовані протягом поточного бюджетного періоду. Обсяг бюджетів має бути достатнім для виконання органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень і забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб.

Конституція України надає відповідним органам місцевого самоврядування право на реалізацію бюджетно-фінансової функції, яка полягає в затвердженні бюджетів відповідних рівнів, встановленні місцевих податків і зборів згідно із законом. Відповідно до ч. 1 ст. 143 органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні бюджети. Районні та обласні ради також наділені повноваженнями затверджувати власні – районні та обласні – бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів, та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, і контролювати їх виконання (ч. 2 ст. 143 Конституції України). Складання і виконання районних і обласних бюджетів здійснюються відповідними державними адміністраціями (ч. 3 ст. 61 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997). Слід зауважити, що модель формування доходів районних та обласних бюджетів, передбачена Конституцією України, видається дещо суперечливою, адже ці бюджети фактично позбавлені власних джерел доходів, оскільки формуються з коштів державного бюджету та коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів. Декларація таких принципів формування обласних і районних бюджетів унеможлиблює використання на практиці відповідними органами місцевої влади інструментів бюджетно-податкового регулювання та стимулювання розвитку регіонів.

Загалом необхідно наголосити, що формування місцевих бюджетів дає змогу органам місцевого самоврядування отримати фінансову базу для реалізації своїх повноважень, визначених Конституцією України, законами, іншими нормативно-правовими актами, забезпечує необ-

хідними ресурсами виконання завдань соціально-економічного розвитку відповідними адміністративно-територіальними утвореннями. Законодавчо визначена процедура складання місцевих бюджетів надає місцевій владі фінансово-господарську самостійність у витрачання коштів на заходи з утримання та розвитку освітніх установ, установ охорони здоров'я, культури, соціального забезпечення тощо. Ці положення було підтверджено Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997.

Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує його. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникають унаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою (ч. 3 ст. 142 Конституції України). Згідно зі ст. 19 "Особливості бюджету міста Києва" Закону України "Про столицю України – місто-герой Київ" від 15.01.1999 № 401-XIV рішення органів державної влади, які передбачають додаткові видатки органів місцевого самоврядування міста Києва, обов'язково супроводжуються передачею їм необхідних для цього матеріальних та фінансових ресурсів. Зазначені рішення виконуються органами місцевого самоврядування м. Києва в межах переданих матеріальних та фінансових ресурсів.

Крім того, органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади. При цьому держава фінансує здійснення таких повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету в установленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності (ч. 3 ст. 143 Конституції України).

На окрему увагу заслуговує питання бюджетних повноважень Автономної Республіки Крим. Статтею 138 Конституції України (п. 4 ч. 1) передбачено, що до відання Автономної Республіки Крим належить розроблення, затвердження та виконання бюджету Автономної Республіки Крим на основі єдиної податкової і бюджетної політики України. Це повноваження також відображено в Конституції Автономної Республіки Крим, затвердженій Законом України "Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим" від 23.12.1998 № 350-XIV (п. 13 ч. 1 ст. 18), а безпосередньо затвердження бюджету Автономної Республіки Крим і внесення змін до нього, контроль за

його виконанням, прийняття рішення щодо звіту про його виконання віднесено до повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим (п. 7 ст. 26 Закону України “Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим”, п. 7 ч. 2 ст. 9 Закону України “Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим” від 10.02.1998 № 90/98-ВР).

Отже, зазначені конституційні положення свідчать про те, що Україна не лише закріпила гарантії місцевого самоврядування в Основному законі, а й визнає його як одну з фундаментальних засад демократичного устрою держави і суспільства. Система місцевого самоврядування у своїй основі визначається адміністративно-територіальним устроєм держави.

Низка норм Конституції України встановлює повноваження представницьких і виконавчих органів влади в галузі бюджету та права й обов’язки громадян у фінансовій сфері. Зокрема, до повноважень Верховної Ради України віднесено (ч. 1 ст. 85): “...3) прийняття законів¹; 4) затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього; контроль за виконанням Державного бюджету України та прийняття рішення щодо звіту про його виконання; ...14) затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням; ...16) призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати; ...18) призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України; 19) призначення та звільнення половини складу Ради Національного банку України; ...32) надання у встановлений законом строк згоди на обов’язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України; 33) здійснення парламентського контролю в межах, визначених Конституцією”.

Кабінет Міністрів України, згідно з пунктами 3, 6 ст. 116 Конституції України, забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Вер-

¹ Потрібно також врахувати положення ст. 92 та ч. 1 ст. 96 Конституції України.

ховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про виконання Державного бюджету¹. Президент України у сфері фінансової діяльності уповноважений відповідно до Основного закону (пункти 12, 16, 28–30 ст. 106): призначати половину складу Ради Національного банку України; скасовувати акти Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим; створювати в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби; підписувати закони, прийняті Верховною Радою України; реалізовувати право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України. Також Конституцією України передбачено створення спеціального органу контролю за використанням коштів державного бюджету – Рахункової палати (ст. 98), діяльність якої регулюється Законом України “Про Рахункову палату” від 11.07.1996 № 315/96-ВР. Такі контрольні органи діють у більшості країн світу.

Отже, Конституція України встановлює компетенцію у сфері фінансової діяльності Верховної Ради України (статті 85, 92, 96), Президента України (ст. 106), Кабінету Міністрів України (статті 96, 97, 116), Національного банку України (статті 99, 100), Рахункової палати (ст. 98), місцевих державних адміністрацій (ст. 119), Автономної Республіки Крим (ст. 138), органів місцевого самоврядування (статті 142, 143).

До основних принципів регулювання бюджетних відносин, які містяться у конституційних нормах, також належать: заборона проведення референдуму з питань бюджету (ст. 74), надання уряду виключного права законодавчої ініціативи² стосовно проекту закону

¹ Відповідно до ч. 2 ст. 96 Конституції України Кабінет Міністрів України не пізніше 15 вересня кожного року подає до Верховної Ради України проект закону про Державний бюджет України на наступний рік. Разом із проектом закону подається доповідь про хід виконання Державного бюджету України поточного року. А у ст. 97 Основного закону передбачено, що Кабінет Міністрів України відповідно до закону подає до Верховної Ради України звіт про виконання Державного бюджету України. Поданий звіт має бути оприлюднений.

² За загальним правилом право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України і Національному банку України (ст. 93 Конституції України).

про державний бюджет, згідно з ч. 2 ст. 96 Конституції України, яка встановлює, що Кабінет Міністрів України не пізніше 15 вересня кожного року подає до Верховної Ради України проект закону про Державний бюджет України на наступний рік, та п. 6 ст. 116, який закріплює повноваження щодо розроблення проекту закону про Державний бюджет України за вищим органом у системі органів виконавчої влади – Кабінетом Міністрів України.

Водночас Конституція України містить норми, які, на перший погляд, напряму не стосуються питань регулювання бюджетних відносин, проте, як показує аналіз, є вирішальними для функціонування бюджетної системи. Так, конституційним обов'язком кожного громадянина є сплата податків і зборів у порядку і розмірах, встановлених законом, та щорічне подання до податкових інспекцій за місцем проживання декларації про майновий стан та доходи за минулий рік (ст. 67). Закріплення в Основному законі податкового обов'язку дає можливість державі виконувати одну зі своїх функцій – стягнення податків – і в такий спосіб наповнювати бюджет.

Отже, Конституція України посідає центральне місце в системі джерел бюджетного права та відіграє провідну роль у регулюванні відносин, що виникають у сфері фінансової діяльності держави та місцевого самоврядування. Однак, як показує аналіз сучасного бюджетного законодавства, дотепер під час підготовки та прийняття фінансово-правових актів недостатньо враховуються положення Конституції України, нерідко конституційні принципи й норми оцінюються і трактуються помилково, продовжується практика невиконання низки конституційних норм. Усвідомлення ролі Конституції України в процесі регулювання фінансових відносин можливе лише через проникнення її нормативного потенціалу в галузеве бюджетне законодавство, трансформацію та підпорядкування останнього фундаментальним конституційним вимогам. Ідеться про приведення норм та інститутів бюджетного права у відповідність до Конституції України, тобто конституціоналізацію бюджетного права, яка полягає в забезпеченні гармонійної взаємодії норм конституційного та бюджетного права, безумовного пріоритету перших, а також розробленні конституційно-правової методології оптимізації бюджетної системи держави.

2.2. БЮДЖЕТНИЙ КОДЕКС УКРАЇНИ — ЗАКОНОДАВЧА ОСНОВА ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ ДЕРЖАВИ

Бюджетний кодекс України (далі – Кодекс) як базовий закон, що визначає засади бюджетної системи держави, набрав чинності 1 січня 2011 р. Розроблення та прийняття Кодексу – необхідний та винятково важливий крок на шляху правового забезпечення чіткої системи формування та використання фінансових ресурсів держави.

Бюджетний кодекс України є нормативно-правовим актом вищої юридичної сили, основним законом, що визначає засади бюджетної системи України. За структурою цей документ містить шість розділів, охоплюючи і визначаючи найсуттєвіші аспекти бюджетування в країні. Стаття 2 Кодексу дає характеристики базових термінів, що вживаються в бюджетних правовідносинах. Водночас Кодекс не містить визначення низки фундаментальних термінів, які застосовуються в його нормах, зокрема “незаконне використання бюджетних ресурсів” та ін.

Бюджетна система України складається з державного та місцевих бюджетів. Законодавець вживає категорію “зведений бюджет”, що є сукупністю зазначених бюджетів. Отже, зведений бюджет – це сукупність Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим, бюджетів областей, районів, а також міських, селищних та сільських бюджетів. Водночас у діючій структурі побудови місцевої влади в Україні досягти дійсної фінансової самостійності всіх первинних ланок місцевого самоврядування не видається можливим. Досить хоча б того, що ніхто з найдосвідченіших фахівців-фінансистів не знає, як можна розрахувати таку величезну кількість дрібних бюджетів. Їх утричі більше, ніж у Франції, територія і чисельність населення якої подібні до України.

Проблему формування місцевих бюджетів на дійсно самодостатній основі не можна вирішити шляхом удосконалення лише бюджетного законодавства – необхідна повна реформа місцевого самоврядування в державі, починаючи з оптимізації адміністративно-територіального поділу, чіткого розмежування загальнодержавної та комунальної власності тощо. До речі, сусідня Польща всі реформи розпочинала з упорядкування базового рівня адміністративно-територіального устрою.

Зрозуміло, що така система бюджетування породжує розмаїті суб'єктно-правові відносини. Останні врегульовуються системою нормативно-правових актів відповідної ієрархії та юридичної сили. Кодекс визначає перелік нормативно-правових актів, які регулюють бюджетні відносини в нашій державі. Насамперед це Конституція України, Бюджетний кодекс України, закон про Державний бюджет України, інші закони, що регулюють бюджетні відносини, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, рішення органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, рішення органів місцевого самоврядування.

Водночас законодавець визначив, що підзаконні нормативно-правові акти, які регулюють бюджетні правовідносини (постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України та інших органів центральної влади, а також Національного банку України) повинні відповідати Конституції України, Бюджетному кодексу України, закону про Державний бюджет України та іншим законам України в частині регулювання бюджетних правочинів. Ключовою вимогою є те, що бюджетне законодавство та підзаконні нормативно-правові акти застосовуються лише в тій частині, в якій вони не суперечать Конституції та Бюджетному кодексу України. Крім того, законодавець чітко встановив, що виключно законом про Державний бюджет України визначаються надходження та витрати державного бюджету.

Бюджетний кодекс України встановлює сукупність взаємопов'язаних принципів, на яких ґрунтується національна бюджетна система. До базових принципів, які мають забезпечувати консолідацію, взаємозв'язок та ефективність широкого спектра бюджетних відносин, належать такі:

- 1) *єдності* бюджетної системи, який забезпечується єдиною правовою базою, загальнонаціональною грошовою системою, єдиною бюджетною класифікацією, узгодженим порядком виконання бюджетів, усталеною системою бухгалтерського обліку, що має відповідати міжнародним стандартам, а також чіткою і своєчасною звітністю;
- 2) *збалансованості*, тобто повноваження на здійснення фінансових витрат повинні відповідати обсягу грошових надходжень до бюджету;

- 3) *самостійності*, що передбачає право структурних сегментів та суб'єктів бюджетної системи самостійно і незалежно один від одного розглядати й затверджувати відповідні бюджети; при цьому учасники бюджетних відносин не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання один одного;
- 4) *повноти*, за яким до складу бюджетів включаються всі надходження та витрати, які здійснюються у суворій відповідності до бюджетного законодавства та нормативно-правових актів органів державної влади і місцевого самоврядування;
- 5) *обґрунтованості*, що визначає методологію, завдяки якій бюджетні надходження і витрати формуються на підставі суворих (відповідно до затверджених методик і правил) розрахунків, з огляду на реалістичні макропоказники соціально-економічного розвитку країни;
- 6) *ефективності та результативності*, що реалізується при складанні та виконанні бюджетів усіх рівнів і націлює учасників бюджетного процесу прагнути досягнення максимальних економічних результатів, не виходячи за межі запланованих фінансових параметрів;
- 7) *субсидіарності*, що ґрунтується (так має бути) на засадах справедливого й неупередженого розподілу фінансових ресурсів зведеного бюджету між основними суб'єктами бюджетного процесу і територіальними громадами;
- 8) *цільового використання* бюджетних коштів, тобто виключно за бюджетним призначенням;
- 9) *справедливості та неупередженості*, за яким національна бюджетна система базується на засадах справедливого розподілу накопичених ресурсів між громадянами і територіальними громадами;
- 10) *публічності та прозорості*, який гарантує доступність інформації про бюджет.

Кодекс визначає чотири стадії бюджетного процесу, а саме: розроблення та складання проектів бюджетів; розгляд і прийняття закону про державний бюджет та рішень про місцеві бюджети; виконання державного та місцевих бюджетів, зокрема внесення змін до закону про державний бюджет (рішення про місцевий бюджет); підготовку та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття відповідного рішення щодо нього. На всіх стадіях бюджетного процесу

мають здійснюватися фінансовий контроль і аудит доцільності та ефективності використання бюджетних коштів. Таким чином, Кодекс урегулює правовідносини, що виникають у процесі складання, розгляду та затвердження бюджетів, їх виконання, а також розгляду звітів та контролю за виконанням державного та місцевих бюджетів.

Важливо, що в Кодексі чітко закріплено: а) казначейське виконання всіх бюджетів; б) стабільний кошик доходів місцевих бюджетів з включенням до нього, зокрема, податку на прибуток комунальних підприємств, плати за землю, єдиного податку тощо і виведенням власних доходів місцевих бюджетів з тих, які враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів; в) розширення можливостей здійснення внутрішніх та зовнішніх запозичень; г) перелік міжбюджетних трансфертів; д) порядок визначення дотацій вирівнювання із застосуванням фінансових нормативів бюджетного забезпечення та коригуючих коефіцієнтів, індексу відносної податкоспроможності, коефіцієнта вирівнювання та врахування при цьому кількості мешканців чи споживачів соціальних послуг.

Важливою новацією Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 є закріплення в бюджетному процесі програмно-цільового методу.

Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі – метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу (ст. 2 Кодексу).

У бюджетному процесі програмно-цільовий метод застосовується на рівні державного та місцевих бюджетів (за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради).

Крім того, Кодекс визначає особливі складові програмно-цільового методу в бюджетному процесі:

- бюджетні програми;
- відповідальних виконавців бюджетних програм;
- паспорти бюджетних програм.

Бюджетні асигнування надаються розпорядникам бюджетних коштів. Кодекс виокремлює групу “головних розпорядників бюджетних коштів” і визначає їхні функції. Відповідно до ст. 22 головними розпорядниками бюджетних коштів можуть бути виключно:

- за бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України, – органи, уповноважені Верхов-

- ною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, інші центральні органи виконавчої влади (установи та організації, які входять до складу Кабінету Міністрів України), а також Конституційний Суд України, Верховний Суд України та інші спеціалізовані суди, установи та організації, які визначені Конституцією України;
- за бюджетними призначеннями, визначеними бюджетом Автономної Республіки Крим, – уповноважені бюджетні установи (юридичні особи), що забезпечують діяльність органів влади Автономної Республіки Крим;
 - за бюджетними призначеннями, визначеними місцевими бюджетами, – місцеві державні адміністрації, виконавчі органи та апарати місцевих рад, структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів місцевих рад.

Таким чином, будь-які бюджетні зобов'язання та платежі з бюджету можна здійснювати лише за наявності відповідного бюджетного призначення. Останнє встановлюється законом про Державний бюджет України чи рішенням про місцевий бюджет у порядку, визначеному Бюджетним кодексом України.

Кодекс визначає умови, за яких здійснюється безспірне списання коштів бюджету. Водночас він не містить норм щодо порядку відшкодування державі виявлених збитків, лише вимагаючи при їх виявленні зупинення операцій з бюджетними коштами на строк до 30 днів.

Джерела доходів державного бюджету та його видатки визначають статті 29, 30 Кодексу, розмежовуючи доходи державного бюджету на доходи до загального та спеціального фондів.

Організацію виконання Державного бюджету України покладено на Кабінет Міністрів України, а загальне управління та координацію учасників бюджетного процесу – на Міністерство фінансів України.

Крім того, Міністерство фінансів України здійснює прогнозування та аналіз доходів бюджету, а також погодження рішень центрального податкового органу про розстрочення або відстрочення грошових зобов'язань платників податків чи податкового боргу на строк, що перевищує межі одного бюджетного періоду, стосовно загальнодержавних податків і зборів. Водночас Міністерство фінансів України провадить щомісячну оцінку відповідності надходжень до державного бюджету показникам, встановленим Державним бюджетом України. Кабінет Міністрів України здійснює що-

квартальну оцінку відповідності основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України показникам, врахованим під час затвердження Державного бюджету України на відповідний бюджетний період.

Важливою нормою, з точки зору соціальної орієнтації, є ст. 55 Кодексу, що дає визначення та перелік захищених видатків бюджету. Тобто таких видатків, обсяг яких не може зменшуватися при скороченні бюджетних призначень. До захищених видатків Державного бюджету України, зокрема, належать: оплата праці працівників бюджетних установ, нарахування на заробітну плату, оплата комунальних послуг та енергоносіїв тощо. Водночас у Прикінцевих положеннях Бюджетного кодексу Кабінету Міністрів України надано право встановлювати розміри соціальних виплат в абсолютних сумах у межах бюджетних призначень, встановлених за відповідними бюджетними програмами, до законодавчого врегулювання такого питання.

Для вдосконалення моніторингу бюджетного процесу необхідно прийняти закон про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення. На законодавчому рівні слід передбачити відповідальність за: недотримання вимог до порядку складання єдиного кошторису доходів і видатків бюджетними установами й організаціями; використання бюджетних коштів без затверджених кошторисів доходів та видатків, а також штатних розписів; невиконання бюджету; створення нових державних підприємств та установ без необхідного обґрунтування тощо.

У зв'язку з цим необхідно конкретизувати в Бюджетному кодексі України види порушень бюджетного законодавства, за які винні особи притягуються до відповідальності, залежно від того, на якій стадії бюджетного процесу вони скоєні, і які саме нормативно-правові акти було порушено. Слід створити нормативно-правові засади та механізм повного відшкодування бюджетних збитків, у тому числі за рахунок власності юридичних і фізичних осіб.

Одним із найактуальніших питань є остаточна ліквідація дотаційності – надзвичайно складна проблема, оскільки може бути розв'язана лише внаслідок досягнення повної рівності в розвитку всіх регіонів, чого досі не вдалося здійснити в жодній країні світу. Але зменшити відсоток дотацій порівняно з власними надходженнями місцевих бюджетів і загальну кількість дотаційних регіонів можна

шляхом удосконалення системи наповнення їх власної фінансової бази.

До Бюджетного кодексу України потрібно внести зміни в частині включення коштів, що залишаються в розпорядженні суб'єктів господарювання у зв'язку з наданими пільгами за платежами до бюджетів, до складу доходів і видатків бюджетів, кошторисів розпорядників бюджетних коштів усіх рівнів та бізнес-планів одержувачів бюджетних коштів, що також має відповідно відобразитися в бухгалтерському обліку та фінансовій звітності.

Кодекс запровадив нову модель побудови міжбюджетних відносин та розподілу бюджетних повноважень, наскрізною ідеєю якої є досягнення бюджетної та фіскальної децентралізації на рівні районів і міст обласного значення. Ця ідея не викликає заперечень – вона відповідає як світовій практиці, так і сучасному стану розвитку місцевого самоврядування в Україні. Так, встановлення “формульного підходу” до визначення міжбюджетних трансфертів слід зарахувати до позитивних рис Кодексу, він певною мірою сприяє підвищенню прозорості та об'єктивності бюджетного процесу. Місцеві бюджети завдяки Кодексу мають стати стабільнішими й передбачуванішими, оскільки зменшиться кількість непрофінансованих повноважень.

Зрозуміло, що бюджетний процес насамперед має повністю контролюватися законодавчою владою, яка встановлює правила його перебігу, а виконавча влада отримує необхідні важелі для виконання цих правил. Лише за таких умов можна очікувати, що уряд здатен нести відповідальність за чітке виконання бюджетного законодавства й ефективно управляти фінансовими ресурсами держави.

2.3. ЗАКОН УКРАЇНИ “ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ” ТА ЙОГО ЗНАЧЕННЯ В РЕГУЛЮВАННІ БЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

Одну з перших сходинок в ієрархії нормативно-правових приписів у галузі бюджету посідає щорічний Закон України “Про Державний бюджет України”¹, який є найвагомим серед фінансових законів, оскільки саме він встановлює основні показники бюджету на

¹ Закон про Державний бюджет України – закон, який затверджує Державний бюджет України та містить положення щодо забезпечення його виконання протягом бюджетного періоду (п. 24 ст. 2 Бюджетного кодексу України).

відповідний рік та регулює бюджетні відносини. Як зазначалося, необхідність щорічного затвердження закону про державний бюджет, який діє протягом одного фінансового року, встановлює параметри бюджетних надходжень і видатків, регламентує фінансові правила взаємовідносин держави з громадянами, бізнесом, міжнародними організаціями та іншими країнами, є однією з особливостей бюджетного законодавства.

Стосовно правової природи закону про державний бюджет у науковій літературі трапляються дві фундаментальні теорії: 1) суть першої полягає в тому, що закон про бюджет не є законодавчим актом, а тому черпає свій правовий зміст і визначення з інших актів; 2) на думку вчених, які підтримують іншу теорію, – бюджет набуває форми закону, який містить не тільки бюджет як розпис доходів і видатків, а й правові норми¹.

Державний бюджет приймається у формі закону (п. 1 ч. 2 ст. 92 Конституції України) і в законодавчому порядку, але він не є звичайним законом. Головна мета формування бюджету полягає в реалізації затвердженого бюджету за доходами і видатками, що здійснюється відповідними державними органами в певних правових формах, тобто його безпосереднє виконання. Кінцевою стадією законодавчого процесу, пов'язаного зі звичайним законом, є стадія його прийняття. Отже, дія бюджетного закону продовжується і після затвердження бюджету, що не дає можливості обмежувати бюджетний процес лише стадією формування та проводити аналогію між законодавчим і бюджетним процесами.

Процесуальна форма бюджетного закону, на відміну від будь-якого іншого, передбачає здійснення фінансового контролю за його реалізацією. Необхідність такого контролю зумовлена насамперед прогностичністю бюджетного закону, його ймовірнісним характером, а отже, і високим ступенем можливості неточного, досить вільного виконання цього закону. Варто зауважити, що в результаті контролю за реалізацією бюджетного закону встановлюється факт його ефективності чи неефективності. Критерієм ефективності процесуальних норм є досягнення безпосередньої мети, яка полягає в забезпе-

¹ Гайка О. Р. Правова природа рішення про місцевий бюджет / О. Р. Гайка // Науковий вісник Чернівецького університету. – 2007. – Вип. 402: “Правознавство”. – С. 96–102 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lawreview.chnu.edu.ua/article.php?lang=ua&visnuk=33&article=734>.

ченні належних умов для створення, застосування та реалізації матеріально-правових норм.

Відповідно до ч. 2 ст. 19 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінювання ефективності управління бюджетними коштами здійснюються на всіх стадіях бюджетного процесу, а саме під час: 1) складання проекту бюджетів; 2) розгляду проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); 3) виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); 4) підготовки та розгляду звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього (ч. 1 ст. 19 Бюджетного кодексу України). При цьому Бюджетний кодекс України вимагає дотримання принципу публічності та прозорості¹, який передбачає інформування громадськості з питань складання, розгляду, затвердження, виконання державного та місцевих бюджетів, а також контролю за їх виконанням (п. 10 ч. 1 ст. 7).

Ухвалення та виконання будь-якого закону здійснюються в юридичній процесуальній формі. Бюджетний процес – унікальне явище, єдиний юридичний процес, що обслуговує затвердження й виконання одного закону – про державний бюджет, який є нестабільним, оскільки діє лише впродовж календарного року. Бюджетний процес, на відміну від будь-якої іншої процесуальної форми, що обслуговує певний закон, – це специфічна процесуальна форма, яка забезпечує водночас формування і виконання щорічного бюджетного закону й зумовлена вимогами щодо його реальності та ефективності.

Закону про Державний бюджет України властиві ознаки, притаманні будь-якому закону, однак ці ознаки відрізняються певними особливостями прояву:

1. Закон про державний бюджет приймається єдиним законодавчим органом – Верховною Радою України. Відповідно до п. 4 ч. 1

¹ Принцип публічності та прозорості попередньо був закріплений у Конституції України. Відповідно до ч. 4 ст. 95 Основного закону регулярні звіти про доходи і видатки Державного бюджету України мають бути оприлюднені. При цьому щодо річного звіту про виконання Державного бюджету України, який відповідно до закону уряд подає до парламенту, вимога стосовно його оприлюднення закріплена окремо (ч. 2 ст. 97 Конституції України). Контроль за виконанням Державного бюджету України здійснює Верховна Рада України як безпосередньо, так і через Рахункову палату (ч. 1 ст. 161 Закону України “Про Регламент Верховної Ради України”).

ст. 85 Конституції України затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього є одним з повноважень парламенту. Правове значення бюджету зумовлює його юридичне вираження як планового акта, який приймається в установленому законодавством порядку. Правова форма бюджету визначена в п. 1 ч. 2 ст. 92 Конституції України, відповідно до якого Державний бюджет України встановлюється виключно законами України, а згідно з п. 3 ч. 1 ст. 85 Основного закону до повноважень Верховної Ради України належить прийняття законів, при цьому окремим п. 4 винесено повноваження щодо затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього. Стаття 74 Конституції України забороняє проведення референдумів щодо законопроектів з питань бюджету, що є цілком виправданим, адже винесення на референдум закону про державний бюджет значно ускладнило б його прийняття та процедуру бюджетного процесу, потребуючи, з одного боку, значних фінансових витрат, а з другого, – зважаючи на строковий характер дії такого закону, зумовило б проведення референдумів щорічно.

2. Закон про державний бюджет є нормативно-правовим актом, що має вищу юридичну силу з-поміж фінансових законів, містить первинні матеріальні бюджетно-правові норми, які інші бюджетно-правові акти мають деталізувати та конкретизувати. Зміст решти бюджетних нормативно-правових актів не повинен суперечити закону про державний бюджет, жодний орган або посадова особа не мають права його скасувати або замінити, крім органу, який його прийняв, – парламенту, що виходить з норм Конституції України, Бюджетного кодексу України та Закону України “Про Регламент Верховної Ради України”.

3. Закон про державний бюджет регулює найважливіші фінансові відносини в державі та суспільстві, забезпечуючи їх упорядкований розвиток. Правове значення закону про державний бюджет полягає в тому, що він наділяє законодавчий орган влади повноваженнями здійснення вищого й постійного управління у сфері публічних фінансів, а також правом проведення контролю за діяльністю органів виконавчої влади щодо виділення та використання бюджетних коштів. Інші закони, що регулюють джерела надходжень до бюджету (зокрема Податковий кодекс України) та видатки (наприклад, соціальні закони), не дають можливості забезпечити фінансовий контроль за діяльністю органів виконавчої влади в частині утворення до-

ходів бюджету та фінансування бюджетних видатків, оскільки ними не встановлюються кількісні показники. Закон про державний бюджет уповноважує уряд витратити державні кошти та покладає на нього обов'язок зібрати необхідні для утворення доходів надходження. Цей закон надає бюджетній діяльності органів виконавчої влади обов'язкового характеру, оскільки його норми мають конкретно-адресний зміст і зобов'язують зазначені органи їх виконувати. Закон про державний бюджет періодизує результати публічної фінансової діяльності, надаючи їм форму звітності про бюджет, що робить можливим здійснення бюджетного контролю.

Доходи, видатки та кредитування Державного бюджету України регулюються гл. 5 Бюджетного кодексу України. Відповідно до ст. 29 до доходів Державного бюджету України включаються доходи бюджету, за винятком тих, що згідно зі статтями 64, 66, 69 та 71 Кодексу закріплені за місцевими бюджетами. Вказана стаття також містить невичерпний перелік доходів, які у встановленому порядку зараховуються до загального фонду Державного бюджету України. При цьому, якщо законом встановлено новий вид доходу державного бюджету, його зарахування до загального фонду визначається законом про Державний бюджет України на період до внесення відповідних змін до Кодексу. Щодо складу доходів спеціального фонду Державного бюджету України, то він регламентується щорічним законом про державний бюджет з урахуванням норм Кодексу. У виняткових випадках закон про Державний бюджет України може відносити на відповідний бюджетний період окремі види доходів загального фонду державного бюджету (або їх частину), визначені ч. 2 ст. 29 Кодексу, до спеціального фонду державного бюджету.

Склад видатків та кредитування Державного бюджету України регулюються ст. 30 Бюджетного кодексу України. Зокрема, видатки та кредитування Державного бюджету України включають бюджетні призначення, встановлені законом про державний бюджет на конкретні цілі, пов'язані з реалізацією програм та заходів згідно зі ст. 87 "Видатки, що здійснюються з Державного бюджету України" Кодексу. Джерелами формування загального фонду Державного бюджету України в частині кредитування є: 1) надходження внаслідок стягнення простроченої заборгованості перед державою за кредитами (позиками), залученими державою або під державні гарантії, кредитами з державного бюджету, якщо інше не встановлено законом про Держав-

ний бюджет України; 2) повернення кредитів, наданих з державного бюджету, що не мають цільового призначення, згідно із законом; 3) повернення кредитів до державного бюджету, наданих для реалізації інвестиційних програм (проектів) за рахунок кредитів (позик), залучених державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій. Джерела формування спеціального фонду Державного бюджету України в частині кредитування визначаються законом про державний бюджет. Державний бюджет України повинен містити пояснення всіх видатків, за винятком видатків, пов'язаних з державною таємницею (таємних видатків). Відповідно до ч. 2 ст. 31 Бюджетного кодексу України таємні видатки, передбачені на діяльність органів державної влади в інтересах національної безпеки, включаються до Державного бюджету України без деталізації.

4. Закон про державний бюджет приймається в особливому процесуальному порядку, в межах спеціального законодавчого процесу, визначеного Регламентом Верховної Ради України відповідно до Бюджетного кодексу України. Як зазначалося, будь-який закон ухвалюється в юридичній процесуальній формі. Бюджетний процес є специфічною процесуальною формою, що одночасно забезпечує прийняття і виконання щорічного закону про державний бюджет. Отже, бюджетний процес – єдина процесуальна форма бюджетного закону.

Розуміння значення закону про державний бюджет для суспільства й держави відображено в ч. 4 ст. 20 Закону України “Про Регламент Верховної Ради України” від 10.02.2010, відповідно до якої проект закону про Державний бюджет України на наступний рік включається до порядку денного сесії Верховної Ради України позачергово без голосування.

З початку перших планувань і до закінчення аналізу бюджетних запитів проект державного бюджету формується як фінансовий план – структурно нестабільний та не наділений правовим змістом. Для перетворення фінансового плану на проект закону про державний бюджет необхідно погодити його з іншими нормативно-правовими актами. Правовий зміст починає наповнювати проект бюджету, коли йому надають властиві законопроекту атрибути, додають до нього необхідні, передбачені Бюджетним кодексом України, матеріали, які готує Міністерство фінансів України, а Кабінет Міністрів України подає їх разом із проектом закону про державний бюджет до Верховної Ради України (хоча ці матеріали не мають правового змісту, як,

власне, і окремі додатки до Закону України “Про Державний бюджет України”, які є його невід’ємною частиною), перевіряють проект на відповідність програмним документам парламенту і вимогам, що висувуються до проектів законів загалом і проекту закону про державний бюджет зокрема. Проте статусу законопроекту проект державного бюджету набуває лише при його реєстрації у Верховній Раді України, з наданням номера і початком відліку процесуальних строків. Отже, проект державного бюджету набуває правового змісту, коли починає відповідати вимогам, які законодавець висуває до проекту закону про державний бюджет, але остаточно отримує статус законопроекту лише після реєстрації у Верховній Раді України. З огляду на викладене, слід зробити висновок, що проекти державного бюджету¹ і закону про державний бюджет – це різні наукові категорії, що відображають два його аспекти, економічний і правовий, а Закон України “Про Державний бюджет України” є яскравим прикладом нормативно-правового акта, в якому рівноправно співіснують дві різні за змістом науки – право та економіка.

Формування державного бюджету як законодавчого акта проходить багато стадій та етапів і закінчується, коли закон України про державний бюджет, що втілив у собі реальні прогнози, можливі доходи і необхідні витрати, інтереси політичних партій і соціальних груп населення, публікується і набуває законної сили. Проте, як свідчить практика, при складанні проекту державного бюджету важко передбачити всі можливі економічні й політичні процеси, які можуть вплинути на його збалансованість. У таких випадках відповідно до статей 52–55 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 та ст. 160 Закону України “Про Регламент Верховної Ради України” від 10.02.2010 до закону України про державний бюджет вносяться зміни.

Відповідно до гл. 9 Бюджетного кодексу України (ст. 52) внесення змін до закону про Державний бюджет України передбачається в разі

¹ Проект бюджету – проект плану формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, що здійснюються органами державної влади (органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування) протягом бюджетного періоду, який є невід’ємною частиною проекту закону про Державний бюджет України (проекту рішення про місцевий бюджет) (п. 43 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України).

відхилення оцінки основних прогнозних макропоказників економічного й соціального розвитку України та надходжень бюджету від прогнозу, врахованого при затвердженні Державного бюджету України на відповідний бюджетний період, зміни структури витрат державного бюджету, уточнення пріоритетів бюджетної політики та в інших випадках, передбачених Бюджетним кодексом України. Розгляд проекту закону про внесення змін до закону про Державний бюджет України у Верховній Раді України здійснюється за процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України. Згідно зі ст. 160 Закону України “Про Регламент Верховної Ради України” до закону про Державний бюджет України протягом бюджетного року можуть бути внесені зміни за поданням суб’єктів права законодавчої ініціативи (а саме уряду, як визначено в підрозділі 1.4) з додержанням вимог Бюджетного кодексу України та Закону України “Про Регламент Верховної Ради України”. Внесення змін до закону про Державний бюджет України, які безпосередньо передбачають внесення змін до інших законодавчих актів України, не допускається. У такому разі спочатку вносяться зміни до відповідного закону і лише згодом розглядаються пропозиції про зміни до закону про Державний бюджет України відповідно до положень Кодексу та Закону України “Про Регламент Верховної Ради України”. Пропозиції про внесення змін до закону про державний бюджет розглядаються в порядку, визначеному в розділі IV Закону України “Про Регламент Верховної Ради України”. Будь-який закон, що впливає на зменшення доходів та/або збільшення видатків бюджетів поточного року, не може бути прийнятий у цілому Верховною Радою України, якщо водночас із його прийняттям не будуть внесені відповідні зміни до закону про Державний бюджет України на відповідний рік.

Оскільки закон про державний бюджет, у випадку внесення до нього змін, набуває додаткового правового змісту і зумовлює нові правові наслідки, можна стверджувати, що процес формування державного бюджету відновлюється. Отже, регулювання державного бюджету шляхом внесення змін до закону, яким він затверджений, також є способом формування державного бюджету.

Водночас закон про державний бюджет має специфічні ознаки, які виокремлюють його.

1. Це єдиний закон, який приймається на визначений строк (бюджетний період) щорічно і є динамічним, що передбачає внесення до нього змін залежно від результатів фінансової діяльності держави та

її адміністративно-територіальних одиниць. Це тимчасовий (строковий) періодичний закон¹.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 96 Конституції України Державний бюджет України затверджується щорічно Верховною Радою України на період з 1 січня по 31 грудня, а за особливих обставин – на інший період. Положення Основного закону деталізуються в ст. 3 Бюджетного кодексу України. Зокрема, у ч. 1 ст. 3 Кодексу уточнюється, що бюджетний період, який становить один календарний рік і починається 1 січня кожного року та закінчується 31 грудня того самого року, встановлюється для всіх бюджетів, що складають бюджетну систему України. Неприйняття Верховною Радою України закону про Державний бюджет України до 1 січня відповідного року не є підставою для встановлення іншого бюджетного періоду. До особливих обставин, за яких Державний бюджет України може бути затверджено на інший, ніж за загальним правилом, бюджетний період, згідно з Кодексом належать: введення воєнного стану та оголошення надзвичайного стану в Україні. У разі затвердження Державного бюджету України на інший бюджетний період місцеві бюджети теж мають бути затверджені на такий самий період.

2. Закон про державний бюджет є прогностичним, що також можна розглядати як його особливість. Цей нормативно-правовий акт містить матеріальні бюджетно-правові норми, якими встановлюються показники дохідної та видаткової частин бюджету. Проте він є не просто сукупністю нормативно встановлених показників, норми цього закону надають бюджетній діяльності органів виконавчої влади обов'язкового характеру, мають конкретно-адресний характер стосовно суб'єктів бюджетних правовідносин. Тому кожна норма закону про державний бюджет, встановлюючи показники державного бюджету, надає право й одночасно зобов'язує відповідного суб'єкта реалізувати це право-обов'язок. Норми закону встановлюють якісні та кількісні показники державного бюджету на наступний бюджетний період, тобто вони мають імовірнісний характер і можуть змінюватися протягом бюджетного періоду залежно від

¹ Слід зауважити, що хоча щорічні закони про Державний бюджет України регулюють бюджетні відносини лише протягом бюджетного періоду, на який прийнятий кожен з них, однак із закінченням цього строку чинності вони не втрачають.

відхилень поточних показників економічного та соціального розвитку, надходжень до бюджету від запланованих.

3. Закон про державний бюджет має бути реальним, тобто відповідати потребам суспільного розвитку, повно відображати суспільні інтереси та бути обґрунтованим¹. У випадку відхилення прогностичних показників від реального стану суспільних потреб вносяться відповідні зміни або до законопроекту, якщо такі відхилення були зафіксовані на стадії розгляду проекту, або протягом його виконання шляхом прийняття закону про внесення змін до закону про Державний бюджет України, що згідно з Бюджетним кодексом України регулюється Регламентом Верховної Ради України. Кодексом встановлено вимоги як до законопроекту про Державний бюджет України, так і до закону про державний бюджет, визначено склад показників бюджету та перелік матеріалів, які додаються до проекту закону про державний бюджет (статті 32, 38, 40). Останні не мають правової форми, це аналітичні та прогностичні документи, які обґрунтовують положення проекту закону.

Відповідно до ч. 1 ст. 40 “Предмет регулювання закону про Державний бюджет України” Кодексу законом про Державний бюджет України визначаються: 1) загальна сума доходів, видатків та кредитування державного бюджету (з розподілом на загальний та спеціальний фонди); 2) граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) державного бюджету у відповідному бюджетному періоді й державного боргу на кінець відповідного бюджетного періоду, граничний обсяг і напрями надання державних гарантій, а також повноваження щодо цих гарантій згідно зі ст. 17 Кодексу; 3) доходи державного бюджету за бюджетною класифікацією; 4) фінансування державного бюджету за бюджетною класифікацією; 5) бюджетні призначення головним розпорядникам коштів державного бюджету за бюджетною класифікацією з обов’язковим виділенням видатків споживання (з них видатків на оплату праці, оплату комунальних послуг і енергоносіїв) та видатків розвитку, включаючи розподіл видатків на централізовані

¹ Відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 7 Бюджетного кодексу України принцип обґрунтованості – один з десяти принципів бюджетної системи, який полягає в тому, що бюджет формується на реалістичних макропоказниках економічного й соціального розвитку України та розрахунках надходжень бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил.

заходи між адміністративно-територіальними одиницями; 6) бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів; 7) розмір оборотного залишку коштів державного бюджету; 8) розмір мінімальної заробітної плати на відповідний бюджетний період; 9) розмір прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період у розрахунку на місяць на одну особу, а також окремо для основних соціальних і демографічних груп населення та рівень забезпечення прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період; 10) перелік кредитів (позик), що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних програм (проектів), із зазначенням кредиторів, загальних обсягів кредитів (позик) та обсягів їх залучення у відповідному бюджетному періоді в розрізі бюджетних програм; 11) додаткові положення, що регламентують процес виконання бюджету.

З огляду на ймовірнісний характер норм закону про державний бюджет, реальність закону значно залежить від науково обґрунтованого підходу до складання проекту бюджету як фінансового плану і, відповідно, проекту закону про державний бюджет. Цього можна досягти шляхом бюджетного планування, яке є науково обґрунтованим процесом визначення джерел надходжень і напрямів використання бюджетних коштів. Закон про державний бюджет як результат бюджетного планування повинен бути науково обґрунтованим, що передбачає реальність прогнозних розрахунків, їх економічну виваженість, застосування прогресивної методології при визначенні показників бюджету, а також норм і нормативів, вибір методів забезпечення прогнозних завдань необхідними бюджетними ресурсами з урахуванням кінцевих результатів. Перевірка обґрунтованості бюджету завершується його ухваленням та наданням статусу закону.

У контексті викладеного слід підкреслити, що держава прагне до збалансованості бюджету України (ч. 3 ст. 95 Конституції України). Тому принцип збалансованості є одним з визначальних принципів бюджетної системи України (п. 2 ст. 7 Бюджетного кодексу України).

4. Наступною особливістю закону про державний бюджет є те, що це єдиний закон, процедура розгляду й прийняття якого жорстко регламентується Конституцією України, Бюджетним кодексом України та Регламентом Верховної Ради України за строками, відхилення від яких не лише заважає своєчасно прийняти цей закон, а й дезорганізує бюджетний процес.

5. Закон про державний бюджет також відрізняється від інших законів обмеженням права законодавчої ініціативи, реалізувати яке може лише уряд, що передбачено нормами Конституції України (п. 6 ст. 116), Бюджетного кодексу України (ч. 1 ст. 32), Законів України “Про Кабінет Міністрів України” від 07.10.2010 (п. 1 ч. 1 ст. 20) та “Про Регламент Верховної Ради України” від 10.02.2010 (ч. 2 ст. 89).

Однак це право є не диспозитивним у класичному розумінні, а імперативним правом (правом-обов’язком) уряду. Уряд не може вільно ним розпоряджатися на власний розсуд, він зобов’язаний його реалізовувати. Тому Конституція України (ч. 2 ст. 96), Бюджетний кодекс України (ч. 3 ст. 37) та Закон України “Про Регламент Верховної Ради України” (ч. 2 ст. 153) встановлюють термін реалізації такого права – до 15 вересня року, що передує плановому.

Наділення уряду правом законодавчої ініціативи щодо проекту закону про державний бюджет зумовлено наявністю таких ознак, як строковість і періодичність. Оскільки закон приймається щорічно, потрібен орган, до обов’язків якого входило б складання відповідного законопроекту та подання його до Верховної Ради України. Призначення уряду відповідальним за складання проекту бюджету є цілком виправданим, оскільки бюджет є планом формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які реалізують органи державної влади.

6. Бюджет має потрійну природу, яка визначається його фінансовим – ведення фінансового господарства держави, економічним – плановість, яка виявляється у розписі державних доходів і видатків, та правовим змістом – держава має право одержувати та витрачати фінансові ресурси, передбачені у проекті бюджету, лише після його затвердження законодавчим органом влади. Саме плановість є родовою ознакою, яка поєднує бюджет з іншими видами фінансових планів¹.

¹ Ознака плановості нормативно відображена в п. 1 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України, де бюджет визначається як план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду, а згідно з п. 24 ч. 1 ст. 2 Кодексу під законом про державний бюджет розуміється закон, який затверджує Державний бюджет України та містить положення щодо забезпечення його виконання протягом бюджетного періоду.

7. Як свідчить практика, прийняття закону про державний бюджет – найзаполітизованіша сфера соціальної діяльності, оскільки цей нормативно-правовий акт є результатом політичного зіткнення й компромісу законодавчої та виконавчої влади, унаслідок чого приймається політично перспективний та економічно обґрунтований бюджетний закон.

На підставі аналізу процедури прийняття та виконання закону про Державний бюджет України можна стверджувати про наявність низки невіршених питань у сфері правового забезпечення бюджетного процесу. Так, постає питання про підвищення ефективності норм бюджетних законів та посилення їхнього соціального спрямування. У зв'язку з цим потрібно розв'язати проблему якості закону про державний бюджет, що є однією з передумов забезпечення ефективності його дії. У сучасній юридичній літературі категорія “якість закону” застосовується в широкому розумінні, в основу якого покладено аналіз соціальних, політичних та юридичних параметрів закону.

Вагоме значення також має дотримання нормативних термінів, передбачених щодо розгляду та прийняття щорічних законів про державний бюджет, оскільки їх недотримання – пряма загроза бюджетній безпеці держави, наслідками якої є: дестабілізація бюджетної системи; дезорганізація соціально-економічної сфери; погіршення інвестиційного клімату, зниження інвестиційної активності в економіці тощо. Однак, незважаючи на прогнозованість негативних наслідків, несвоєчасне прийняття закону про державний бюджет в Україні перетворилося на щорічну практику.

Починаючи з 1991 р. й донині лише один раз (у 2003 р.) Закон України “Про Державний бюджет України на 2004 рік” був прийнятий вчасно – 27 листопада 2003 р. (дод. Б). В окремі роки бюджетний процес характеризувався найсерйознішими порушеннями бюджетного законодавства, коли закон про Державний бюджет України затверджувався серед бюджетного року. Це Закони України “Про Державний бюджет України на 1992 рік” від 18.06.1992 № 2477-ХІІ, “Про Державний бюджет України на 1993 рік” від 09.04.1993 № 3091-ХІІ, “Про Державний бюджет України на 1997 рік” від 27.06.1997 № 404/97-ВР та “Про Державний бюджет України на 2010 рік” від 27.04.2010 № 2154-VI. Порушення термінів прийняття закону України про державний бюджет на відповідний рік призводило до нереальності бюджету, що могло спричинити розлад усієї фінансової системи дер-

жави. Наприклад, у 1992 р. було затверджено бюджет, нереальний як за показниками виконання, так і за структурою, балансовими співвідношеннями на кінець року.

У такому випадку закон про державний бюджет втрачає роль основного фінансового плану, перетворюючись на юридичне затвердження ситуації, що склалася, таким чином порушуючи основоположні принципи організації бюджетного процесу й державних фінансів загалом. Несвоечасне подання урядом проекту бюджету до парламенту й невчасне прийняття останнім закону про державний бюджет є яскравим прикладом недотримання бюджетної процедури. Такі порушення мають перманентний характер, поступово перетворюючись на “традицію” вітчизняного бюджетотворення, серйозну проблему бюджетного процесу, яка за природою позбавлена економічного змісту й містить реальну загрозу втрати бюджетом відповідних функцій. В її основі лежать здебільшого позаекономічні чинники, породжені недоліками в політико-правовому позиціонуванні бюджетних повноважень владних інститутів, частою відсутністю консенсусу в парламенті щодо основних бюджетних пріоритетів, низьким рівнем політичної свідомості, культури та відповідальності основних учасників бюджетного процесу за стан бюджетотворення в країні. Однак заполітизованість закону про державний бюджет та спроби представників різних політичних партій і соціальних груп отримати через бюджет певні блага для себе – це не єдині причини порушення процедури бюджетотворення. Найсуттєвіше те, що механізм створення бюджетного закону й набуття ним правових якостей далекий від досконалості. Розв’язання цієї проблеми потребує переосмислення концептуальних засад бюджетного процесу, його синхронізації з еволюційними чинниками внутрішнього й зовнішнього характеру та спрямованості на дотримання принципів демократії, правової регламентації та врахування національних інтересів.

У контексті розгляду проблеми порушення процедури бюджетотворення слід зазначити, що законодавець спробував у 2010–2011 рр. її формально вирішити¹, відмовившись від практики встановлення дати, яка б була кінцевим терміном прийняття закону про держав-

¹ Див.: ч. 6 ст. 159 Закону України “Про Регламент Верховної Ради України” в першій редакції Закону, яка була особливо актуальною в період з 1 січня по 7 серпня 2011 р.

ний бюджет, що передбачалося нормами Бюджетного кодексу України від 21.06.2001, чинними до 1 січня 2011 р., а саме до 1 грудня року, що передує плановому. Проте відповідно до нині чинного законодавства (на підставі змін до Закону України “Про Регламент Верховної Ради України” від 07.07.2011) закон про Державний бюджет України Верховна Рада України, як і раніше, повинна прийняти до 1 грудня року, що передує плановому (ч. 6 ст. 159 Закону України “Про Регламент Верховної Ради України”)¹.

Водночас на випадок несвоечасного прийняття закону про державний бюджет бюджетне законодавство – спочатку Закон України “Про бюджетну систему України”, а згодом Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 – передбачало порядок здійснення витрат Державного бюджету України на період відсутності цього Закону на відповідний рік зі встановленням певних обмежень. Нова редакція Кодексу від 08.07.2010 (ст. 41) визначає особливості формування надходжень бюджету та здійснення витрат бюджету в разі несвоечасного набрання чинності законом про державний бюджет. Так, якщо до початку нового бюджетного періоду закон про Державний бюджет України не набрав чинності, Кабінет Міністрів України має право здійснювати витрати державного бюджету відповідно до таких вимог:

- 1) витрати Державного бюджету України можуть здійснюватися лише на бюджетні програми, бюджетні призначення щодо яких встановлені законом про Державний бюджет України на попередній бюджетний період та водночас передбачені в проекті закону про Державний бюджет України на наступний бюджетний період, поданому Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України, за якими повністю зберігаються цільові обмеження;
- 2) зомісячні бюджетні асигнування загального фонду Державного бюджету України сумарно не можуть перевищувати 1/12 обсягу бюджетних призначень, визначених законом про Державний бюджет України на попередній бюджетний період (крім випадків, передбачених ч. 6 ст. 16 та ч. 4 ст. 23, а також пунктами 4, 5 ч. 2 ст. 41 Бюджетного кодексу України).

¹ Зміни до ч. 6 ст. 159 Закону України “Про Регламент Верховної Ради України” було внесено на підставі Закону України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України” від 07.07.2011 № 3614-VI.

Аналіз змісту законів про Державний бюджет України свідчить про те, що в країні поступово набула поширення тенденція внесення змін до чинних законів шляхом прийняття закону про державний бюджет, внаслідок чого останній містив не лише бюджетно-правові норми, а й норми інших галузей права. Практика введення до бюджетного закону норм інших галузей права суперечила Бюджетному кодексу України від 21.06.2001 (ч. 2 ст. 38), яким встановлювався перелік показників, що визначаються законом про Державний бюджет України, тим самим зумовляючи як назву, так і зміст закону. Показовим у цьому контексті є прийняття Закону України “Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” від 28.12.2007 № 107-VI, який складається з трьох розділів: I “Закон України “Про Державний бюджет України на 2008 рік”, II “Внесення змін до деяких законодавчих актів України” та III “Прикінцеві положення”. Прийняття комплексного закону, основу якого становить закон про державний бюджет, а друга його частина коригує і нібито тимчасово пристосовує інше законодавство, зокрема, податкове й соціальне, до закону про державний бюджет на відповідний бюджетний період, можна розглядати як негативну тенденцію розвитку вітчизняного бюджетотворення, оскільки через це закон про державний бюджет перетворився на інструмент, за допомогою якого здійснювалося систематичне зупинення дії інших законів України щодо надання пільг, компенсацій і гарантій, які є складовою конституційного права громадян на соціальний захист і достатній рівень життя (статті 46, 48 Конституції України). Ситуація, що склалася, була врегульована Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 65 розділу I, пунктів 61, 62, 63, 66 розділу II, пункту 3 розділу III Закону України “Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” і 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 67 розділу I, пунктів 1–4, 6–22, 24–100 розділу II Закону України “Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України) від 22.05.2008 № 10-рп/2008.

Як зазначалося, закон про Державний бюджет України є основним фінансовим нормативно-правовим актом держави, але Консти-

туція України не надає йому вищої юридичної сили стосовно інших законів. Водночас Основний закон хоча й не встановлює окремої процедури розгляду, ухвалення і набрання чинності законом про державний бюджет (це передбачено Регламентом Верховної Ради України), проте визначає деякі особливості його змісту, що детальніше висвітлено в ст. 40 чинного Кодексу від 08.07.2010 (попередньо в Бюджетному кодексі України від 21.06.2001 у ч. 2 ст. 38).

Відповідно до вказаних нормативно-правових актів закон про Державний бюджет України має особливий предмет регулювання, відмінний від інших законів України, – він стосується виключно встановлення доходів і видатків держави на загальносуспільні потреби, зокрема, видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення. Отже, нормами закону про державний бюджет регулюється вичерпний перелік правовідносин, які виникають з приводу утворення доходів та здійснення видатків держави на загальносуспільні потреби, їх цільового спрямування (ч. 2 ст. 95 Конституції України). Тому цей закон не може скасовувати чи змінювати обсяг прав і обов'язків, пільг, компенсацій і гарантій, передбачених іншими законами України.

Конституційний Суд України дійшов висновку, що зупинення законом про Державний бюджет України дії інших законів щодо надання пільг, компенсацій і гарантій, внесення змін до інших законів, встановлення іншого (додаткового) правового регулювання відносин, ніж передбачено законами України, не відповідає Конституції України. Подібна практика створює суперечності в законодавстві і, як наслідок, скасовує чи обмежує права і свободи людини й громадянина, гарантовані Основним законом. Інакше кажучи, у разі необхідності зупинення дії певних законів, внесення до них змін і доповнень, визнання їх нечинними мають прийматися інші закони. На сьогодні це положення відображено в чинному законодавстві. Так, відповідно до ч. 4 ст. 153 Закону України “Про Регламент Верховної Ради України” проект закону про Державний бюджет України на наступний рік не може містити положень про зупинення дії чи внесення змін до інших законів. Не допускається також внесення змін до закону про державний бюджет, які безпосередньо передбачають внесення змін до інших законодавчих актів України. У такому разі, згідно з ч. 2 ст. 160 Закону України “Про Регламент Верховної Ради України”, парламенту спочатку необхідно внести зміни до відповід-

них законів і лише після цього розглядати пропозиції про внесення змін до закону про Державний бюджет України.

Підсумовуючи викладене, можна дійти висновку: закон про Державний бюджет України, який затверджується щорічно Верховною Радою України на період з 1 січня по 31 грудня, а за певних обставин – на інший період, відіграє особливу роль серед джерел бюджетного законодавства. Цей закон регулює суспільні відносини, які належать до сфери публічних фінансів, містить первинні матеріально-правові норми, приймається в особливому процесуальному порядку на визначений строк – бюджетний період, має ймовірнісний і водночас реалістичний характер, є яскраво вираженим змішаним актом, який одночасно закріплює нормативно-правові та індивідуальні приписи. Виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, їх розмір і цільове спрямування.

2.4. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ІНШИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ, ЩО РЕГУЛЮЮТЬ БЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ В УКРАЇНІ

Відповідно до ст. 4 Бюджетного кодексу України, крім Конституції України, Бюджетного кодексу України та закону про Державний бюджет України, до нормативно-правових актів, що регулюють бюджетні відносини, також належать інші закони, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади, рішення про місцевий бюджет, рішення органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування. Інші закони та підзаконні нормативно-правові акти, які належать до джерел бюджетного права, приймаються на підставі Бюджетного кодексу України та на виконання положень закону про Державний бюджет України і не повинні суперечити Конституції України, Кодексу та закону про державний бюджет.

Важливу роль у сфері бюджету відіграють підзаконні нормативно-правові акти, оскільки вони встановлюють механізм реалізації бюджетного законодавства, визначають правові орієнтири та оперативно регулюють бюджетні відносини, забезпечують нормативно-правові основи для видання інших нормативно-правових актів, спрямованих на регламентацію бюджетної діяльності.

Підзаконні джерела бюджетного права – це нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади, а також рішення з питань бюджету органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, рішення органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування регулюють бюджетні відносини лише у випадках, визначених Бюджетним кодексом України, спеціальними бюджетними законами та іншими законами, що регламентують бюджетну діяльність. Тобто подібне повноваження набирає сили, якщо це обумовлено нормативно-правовим актом, який є в переліку ч. 1 ст. 4 Кодексу (пункти 2–4). Зрозуміло, що основні повноваження відповідних органів влади визначаються конституційними нормами, проте таким чином закріплюється й певний пріоритет, ієрархія нормативно-правових актів у регулюванні бюджетних відносин. Своєрідним джерелом бюджетного права є відомчі акти, що переважно містять норми, які розвивають, конкретизують і доповнюють правові приписи законів та постанов уряду. Нормативно-правові акти міністерств і відомств є актами спеціальної компетенції, їх дія здебільшого поширюється лише на підпорядковані об'єкти, хоч інколи вони мають міжгалузевий і навіть загальний характер. У міністерствах найпоширенішим видом нормативно-правового документа є наказ, який видається міністром на засадах єдиноначальності та містить обов'язкові нормативні чи індивідуальні приписи.

Серед перерахованих інших джерел бюджетного права особливе місце посідають рішення про місцеві бюджети¹, які приймаються відповідними місцевими радами. Рішення про місцевий бюджет відіграє вирішальну роль при формуванні фінансової політики відповідної адміністративно-територіальної одиниці на певний бюджетний

¹ Рішення про місцевий бюджет – нормативно-правовий акт Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи відповідної місцевої ради, виданий в установленому порядку, що затверджує місцевий бюджет та визначає повноваження відповідно Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевої державної адміністрації або виконавчого органу місцевого самоврядування здійснювати виконання місцевого бюджету протягом бюджетного періоду (п. 45 ст. 2 Бюджетного кодексу України).

період і є формою втілення річного фінансового плану. Наявність власної матеріальної та фінансової бази, центральним елементом якої є місцевий бюджет, – одна з гарантій місцевого самоврядування, що наділяє його фінансовою самостійністю.

Місцеві бюджети можна розглядати у двох аспектах: як організаційну форму мобілізації фінансових ресурсів у розпорядження органів місцевого самоврядування та як систему фінансових відносин, що складаються між місцевими та державним бюджетами, а також між місцевими бюджетами за участю територіальних громад, юридичних і фізичних осіб.

Право територіальних громад на отримання доходів із власних джерел, визначення напрямів їх використання, а також самостійність місцевих бюджетів уперше були законодавчо закріплені в Законі України “Про бюджетну систему України” від 05.12.1990 (втратив чинність на підставі Бюджетного кодексу України від 21.06.2001). Згодом ці положення набули розвитку в Конституції України та Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997.

Згідно з ч. 1 ст. 143 Конституції України територіальні громади безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування мають право самостійно затверджувати бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролювати їх виконання. Ця конституційна норма створила підґрунтя для економічної самостійності місцевого самоврядування, активізувала господарську діяльність і, врешті-решт, розширила можливості місцевих органів влади в задоволенні потреб населення.

Передумовою видання органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування нормативно-правових актів є надання їм відповідних владних повноважень, реалізація яких, своєю чергою, забезпечується шляхом провадження органами місцевого самоврядування нормотворчої діяльності. Вказівка на це міститься в ч. 3 ст. 136 та ч. 1 ст. 144 Конституції України, згідно з якими Верховна Рада Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення відповідно до Конституції України¹, обов’язкові до виконання на певній території. Ці положення набули розвитку в Законах України “Про затвердження Конституції Автономної Рес-

¹ Див.: ч. 2 ст. 135, ч. 2 ст. 144 Конституції України.

публіки Крим” (ч. 6 ст. 4), “Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим” (ч. 2 ст. 10), “Про місцеве самоврядування в Україні” (ч. 1 ст. 59, ч. 1 ст. 73).

Отже, органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування є легітимним носієм територіального публічного інтересу згідно з Конституцією України. Як зазначалося, вони наділені бюджетними повноваженнями¹, тобто правом самостійно затверджувати бюджети територіальних громад відповідних адміністративно-територіальних одиниць, які є фінансовою основою для реалізації територіального публічного інтересу. Тому бюджети органів місцевого самоврядування також відносять до публічних фондів, кошти яких є власністю територіальних громад. Саме завдяки бюджету фінансова діяльність органів місцевого самоврядування набуває характеру виконання тимчасових, періодичних правових норм, залучення доходів та їх витрачання стає правомірним, а наслідки ведення фінансової діяльності точно періодизуються.

Відповідно до ст. 61 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах (у разі їх створення)² самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети згідно з Бюджетним кодексом України. Районні та обласні ради затверджують районні та обласні бюджети³, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних та культурних програм, і контролюють їх виконання⁴. Втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів не допускається, за винятком випадків, передбачених Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” та іншими законами.

¹ Див.: п. 7 ст. 26 Закону України “Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим”, п. 7 ч. 2 ст. 9 Закону України “Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим”.

² Див.: п. 23 ч. 1 ст. 26, ч. 2 ст. 41 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

³ Див.: пункти 17, 18 ч. 1 ст. 43 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

⁴ Див.: ч. 2 ст. 143 Конституції України.

Місцеві бюджети мають бути достатніми для виконання органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб (ст. 66 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”). Повноваження на здійснення витрат місцевого бюджету мають відповідати обсягу надходжень місцевого бюджету. У разі, коли можливості збалансування місцевих бюджетів вичерпано і при цьому не забезпечується покриття видатків, необхідних для виконання органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб, держава забезпечує збалансування місцевих бюджетів шляхом передачі необхідних коштів до відповідних місцевих бюджетів у вигляді дотацій та субвенцій згідно із законом¹.

Надання територіальним громадам права самостійно затверджувати бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць зумовило появу нового виду нормативно-правових актів – рішень про місцеві бюджети.

Беручи до уваги територіальну обмеженість юридичної дії нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування², їх досить часто називають локальними і до системи законодавства, зокрема, бюджетного, не відносять. Вважається, що такі акти через місцевий характер не мають юридичної сили за межами відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Таку позицію зайняв Конституційний Суд України, згідно з Рішенням якого у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна “законодавство”) від 09.07.1998 № 12-рп/98 до нормативно-правових актів, які входять до системи законодавства, нормативно-правові акти місцевих органів не належать. Це твердження суперечить домінуючій у теорії права науковій доктрині й законодавству України, зокрема Бюджетному кодексу України, відповідно до ст. 4 якого до складу бюджетного

¹ Участь держави у фінансовому забезпеченні місцевого самоврядування насамперед гарантується Основним законом держави (ч. 3 ст. 142, ч. 3 ст. 143).

² Різновидом рішень, які приймають представницькі органи влади на місцях, є рішення про місцевий бюджет.

законодавства належать рішення органів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, прийняті відповідно до Кодексу та інших нормативно-правових актів. З викладеного насамперед випливає, що рішення органів місцевого самоврядування про бюджет є нормативно-правовими актами, які регулюють бюджетні відносини (про що йшлося у підрозділі 1.4). Водночас можна обґрунтувати думку про належність рішень органів місцевого самоврядування про бюджет до бюджетного законодавства України.

Характеризуючи дію рішень про місцеві бюджети в просторі, необхідно підкреслити, що чинність нормативно-правових актів місцевих органів влади виключно в межах суспільних відносин, які виникають на території конкретної адміністративно-територіальної одиниці, не є підставою для віднесення їх до локальних актів. Значену особливість рішень про місцеві бюджети слід розглядати як обмеженість сфери дії місцевого нормативно-правового акта, яка зумовлена компетенцією відповідного органу та його зв'язком з конкретною адміністративно-територіальною одиницею. Локальними є акти, що діють лише в межах підприємства (установи, організації).

Дія нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування поширюється на підприємства (установи, організації), розташовані на території певної адміністративно-територіальної одиниці, а також громадян, які постійно або тимчасово проживають у її межах, оскільки простір, на якому діють такі нормативно-правові акти, визначається компетенцією органів місцевого самоврядування як правотворчих органів, їх місцем у механізмі держави. Саме тому й рішення органів місцевого самоврядування про бюджет діють у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць. З огляду на це, щоб підпадати під дію нормативно-правових актів місцевих органів влади, достатньо мати місце розташування (проживання) на території України і вступати у відносини, що є предметом їх правового регулювання. При цьому юридична чи фізична особа може водночас підпадати під дію нормативно-правових актів місцевих органів влади декількох адміністративно-територіальних одиниць, що доводить існування різниці між цими актами й локальними актами підприємств (установ, організацій).

Рішення органів місцевого самоврядування про бюджет мають й інші, властиві лише їм особливості. Насамперед необхідно вказати на обмеженість їх дії в часі. Аналогічні особливості притаманні й

щорічним законам про Державний бюджет України, оскільки названі документи належать до однієї групи актів – про бюджет. Як зазначалося, за загальним правилом акти про бюджет приймаються відповідними представницькими органами влади на бюджетний період, який для всіх бюджетів, що утворюють бюджетну систему України, становить календарний рік, який триває з 1 січня по 31 грудня. Часова обмеженість дії актів про бюджет на державному та місцевому рівнях дає підстави відносити їх до окремого виду нормативно-правових актів – строкових.

Наступна особливість рішень про місцеві бюджети полягає в тому, що їх норми є досить деталізованими, вони закріплюють детальний розпис доходів і видатків у вигляді таблиць із кількісними показниками. Також варто зауважити, що акти про бюджет як державного, так і місцевого рівнів є змішаними, оскільки містять нормативно-правові та індивідуальні приписи.

Рішенням про бюджет відповідна місцева рада затверджує обсяги доходів, видатків, трансфертів й інші кількісні показники, які мають нормативний характер, та юридичні наслідки для тих суб'єктів, на яких покладено їх виконання. Крім кількісних показників у рішеннях органів місцевого самоврядування про бюджет також містяться правові норми, які регулюють порядок надання пільг і субсидій певним категоріям населення, тощо.

Як відомо, Україна взяла на себе зобов'язання щодо визнання та гарантування місцевого самоврядування (ст. 7 Конституції України) й створює правову базу його функціонування шляхом приєднання до міжнародних договорів та прийняття власних нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування. Нормотворча діяльність місцевих органів влади загалом та у сфері бюджету зокрема регулюється Конституцією України, Законами України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997, “Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим” від 23.12.1998, “Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим” від 10.02.1998, “Про столицю України – місто-герой Київ” від 15.01.1999, “Про місцеві державні адміністрації” від 09.04.1999 № 586-XIV, Бюджетним кодексом України від 08.07.2010, щорічними Законами України про Державний бюджет України, Європейською хартією місцевого самоврядування від 15.10.1985, статутами відповідних територіальних громад та іншими актами, які наділяють представницькі органи на місцях владними

повноваженнями. Отже, підставою для прийняття рішення про місцевий бюджет є чинне законодавство України, яке визначає повноваження органів державної влади, Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування.

У сукупності нормативно-правові акти, які затверджують місцеві бюджети, є подібними між собою, оскільки їх зміст базується на єдиних загальноправових принципах та відповідає чинному законодавству. Відмінності у змісті рішень про місцеві бюджети зумовлюються особливостями місцевої політики у сфері фінансової діяльності, обраної певним органом місцевого самоврядування від імені територіальної громади.

Вимоги щодо змісту рішення про місцевий бюджет встановлені в ч. 2 ст. 76 Бюджетного кодексу України, відповідно до якої цим рішенням визначаються: 1) загальна сума доходів, видатків та кредитування місцевого бюджету (з розподілом на загальний та спеціальний фонди); 2) граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) місцевого бюджету в наступному бюджетному періоді й місцевого боргу на кінець наступного бюджетного періоду; граничний обсяг надання місцевих гарантій, а також повноваження щодо надання таких гарантій з урахуванням положень ст. 17 Кодексу; 3) доходи місцевого бюджету за бюджетною класифікацією; 4) фінансування місцевого бюджету за бюджетною класифікацією; 5) бюджетні призначення головним розпорядникам коштів місцевого бюджету за бюджетною класифікацією з обов'язковим виділенням видатків споживання (з них видатків на оплату праці, оплату комунальних послуг і енергоносіїв) та видатків розвитку; 6) бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів; 7) розмір оборотного залишку коштів місцевого бюджету; 8) додаткові положення, що регламентують процес виконання місцевого бюджету. Перелік захищених видатків місцевого бюджету визначається на підставі ст. 55 Кодексу.

Засади формування змісту рішень про місцевий бюджет можна поділити на дві групи: загальні та спеціальні. До загальних засад належать принципи, відповідно до яких має формуватися зміст усіх рішень представницьких органів влади на місцевому рівні. Це насамперед принципи законності та верховенства права. Спеціальні засади відображають особливості формування змісту саме рішення про місцевий бюджет. На основі аналізу бюджетного законодавства та наукової літератури до зазначених принципів можна зарахувати такі:

єдності бюджетної системи України; самостійності; розподілу бюджетних повноважень між органами державної влади, Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування; збалансованості; повноти; обґрунтованості; ефективності; субсидіарності¹; справедливості й неупередженості; строковості; циклічності; публічності та прозорості; наочності; порівнянності; послідовності стадій бюджетного процесу; відповідальності учасників бюджетного процесу².

Порядок складання, розгляду, затвердження, виконання та звітування про виконання місцевих бюджетів визначений у Бюджетному кодексі України (гл. 12, статті 75–80). Згідно зі ст. 77 Кодексу Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідні місцеві ради при затвердженні місцевих бюджетів мають урахувати обсяги міжбюджетних трансфертів та інші положення (необхідні для формування місцевих бюджетів), затверджені Верховною Радою України при прийнятті проекту закону про Державний бюджет України в другому читанні. При цьому бюджет Автономної Республіки Крим, обласні й районні бюджети, міські (міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) бюджети, інші бюджети місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти, затверджуються на наступний бюджетний період рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради не пізніше, ніж у двотижневий строк з дня офіційного опублікування закону про державний бюджет. Міські (міст районного значення) бюджети, районні в містах (у разі їх створення), селищні та сільські бюджети (крім бюджетів місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти) на наступний бюджетний період затверджуються відповідно рішеннями міської, районної в місті, селищної або сільської ради не пізніше, ніж у двотижневий строк з дня затвердження районного чи міського (міста Києва

¹ Принцип субсидіарності – розподіл видів видатків між Державним та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача (п. 7 ст. 7 Бюджетного кодексу України).

² Переважна більшість перерахованих принципів є принципами бюджетної системи, що закріплені у ст. 7 Бюджетного кодексу України.

та Севастополя, міста республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) бюджету. Міські (міст районного значення), районні в містах (у разі їх створення), селищні, сільські ради при затвердженні відповідних місцевих бюджетів мають урахувати обсяги міжбюджетних трансфертів та інші положення (необхідні для формування таких місцевих бюджетів), затверджені при прийнятті рішення про районний чи міський (міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) бюджет. Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, міські, районні, селищні, сільські ради при затвердженні відповідних бюджетів ураховують насамперед потребу в коштах на оплату праці працівників бюджетних установ відповідно до встановлених законодавством України умов оплати праці та розміру мінімальної заробітної плати; на проведення розрахунків за електричну та теплову енергію, водопостачання, водовідведення, природний газ та послуги зв'язку, які споживаються бюджетними установами. Також при затвердженні відповідних місцевих бюджетів Верховна Рада Автономної Республіки Крим, місцеві ради враховують у повному обсязі цільові кошти, передбачені у складі видатків при визначенні міжбюджетних трансфертів між державним та місцевими бюджетами. Обсяги таких коштів не підлягають зменшенню.

У разі несвоєчасного прийняття рішення про місцевий бюджет Бюджетним кодексом України визначено особливості формування надходжень та здійснення витрат місцевого бюджету (аналогічно державному бюджету). Згідно зі ст. 79 Кодексу, якщо до початку нового бюджетного періоду не прийнято рішення про місцевий бюджет, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцева державна адміністрація або виконавчий орган місцевої ради мають право здійснювати витрати місцевого бюджету лише на цілі, визначені в рішенні про місцевий бюджет на попередній бюджетний період та водночас передбачені в проекті рішення про місцевий бюджет на наступний бюджетний період, схваленому Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевою державною адміністрацією чи виконавчим органом місцевої ради та поданому на розгляд Верховної Ради Автономної Республіки Крим або відповідної місцевої ради. Щомісячні бюджетні асигнування місцевого бюджету сумарно не можуть перевищувати 1/12 обсягу бюджетних призначень, встановлених рішенням про місцевий бюджет на попередній бюджетний період (крім випадків,

передбачених ч. 6 ст. 16 та ч. 4 ст. 23, а також пунктами 4 і 5 ч. 2 ст. 41 Кодексу). До прийняття рішення про місцевий бюджет на поточний бюджетний період забороняється здійснювати капітальні видатки й надавати кредити з бюджету (крім випадків, пов'язаних з виділенням коштів з резервного фонду відповідного бюджету), а також здійснювати місцеві запозичення та надавати місцеві гарантії. У разі несвоєчасного прийняття рішення про місцевий бюджет при формуванні надходжень та здійсненні витрат місцевого бюджету застосовуються норми ст. 79 та пунктів 3–5 ч. 2 ст. 41 Бюджетного кодексу України, яка регулює особливості формування надходжень бюджету та здійснення витрат бюджету в разі несвоєчасного набрання чинності законом про Державний бюджет України.

Отже, рішення про місцевий бюджет як зовнішнє оформлення бюджету – це нормативно-правовий акт, тому розроблення його проекту має базуватися на засадах нормотворчості, властивих формуванню змісту будь-якого нормативно-правового акта представницького органу влади місцевого рівня. Водночас така нормотворчість повинна враховувати специфіку й особливості рішення про місцевий бюджет як різновиду нормативно-правового акта.

Узагальнюючи наведені ознаки рішення про місцевий бюджет в контексті його характеристики як акта владного характеру та враховуючи зміст п. 45 ст. 2 Бюджетного кодексу України, можна сформулювати таке визначення цієї категорії. Рішення про місцевий бюджет – колегіальний нормативно-правовий акт, виданий відповідним представницьким органом влади на місцевому рівні в межах своїх бюджетних повноважень, у передбаченій процедурно-процесуальній формі та в установленому законодавством України порядку, який визначає бюджетну політику певної адміністративно-територіальної одиниці.

Контрольні питання

1. Розкрийте роль Конституції в системі бюджетного законодавства України.
2. Проаналізуйте норми Конституції України, які закладають основу правового регулювання бюджетних відносин у державі.
3. Назвіть принципи побудови бюджетної системи, закріплені в Конституції України.

4. Перелічіть повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері бюджету, закріплені в Конституції України.
5. Розкрийте значення Бюджетного кодексу України як основного спеціального закону, що регулює бюджетні відносини.
6. Охарактеризуйте правову природу закону про державний бюджет.
7. Проаналізуйте особливості процесуальної форми закону про державний бюджет.
8. Дайте визначення поняття “бюджетний процес”.
9. Надайте характеристику закону про Державний бюджет України як основного фінансового нормативно-правового акта держави.
10. Назвіть специфічні ознаки закону про державний бюджет.
11. Визначте предмет регулювання закону про державний бюджет.
12. Назвіть основні підзаконні нормативно-правові акти, які належать до:
 - джерел бюджетного права;
 - джерел бюджетного законодавства.
13. Визначте зміст поняття “рішення про місцевий бюджет”.
14. Розкрийте правову природу рішення про місцевий бюджет.
15. Охарактеризуйте порядок складання, розгляду та затвердження місцевих бюджетів в Україні.

Рекомендовані джерела

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
4. Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим : закон України від 10.02.1998 № 90/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 29. – Ст. 191.
5. Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим : закон України від 23.12.1998 № 350-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 5. – Ст. 43.
6. Про столицю України – місто-герой Київ : закон України від 15.01.1999 № 401-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 11. – Ст. 79.

7. Про місцеві державні адміністрації : закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20. – Ст. 190.
8. Про Регламент Верховної Ради України : закон України від 10.02.2010 № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14–15, 16–17. – Ст. 133.
9. Про Кабінет Міністрів України : закон України від 07.10.2010 № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 9. – Ст. 58.
10. Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим : закон України від 16.06.2011 № 3530-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 53. – Ст. 2090.
11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 93 Конституції України, частини першої статті 35 Закону України “Про бюджетну систему України” (справа про зміни до закону про бюджет) від 17.05.2001 № 5-рп/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 21. – Ст. 958.
12. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 65 розділу I, пунктів 61, 62, 63, 66 розділу II, пункту 3 розділу III Закону України “Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” і 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 67 розділу I, пунктів 1–4, 6–22, 24–100 розділу II Закону України “Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України) від 22.05.2008 № 10-рп/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 38. – Ст. 1272.
13. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Кабінету Міністрів України про офіційне тлумачення положення частини другої статті 95 Конституції України та словосполучення “збалансованість бюджету”, використаного в частині третій цієї статті (справа про збалансованість бюджету) від 27.11.2008 № 26-рп/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 3088.

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

3.1. ПОВНОВАЖЕННЯ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ У СФЕРІ КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Бюджетний контроль є однією з функцій управління бюджетною системою. Відповідно до ч. 2 ст. 19 Бюджетного кодексу України контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами здійснюються на всіх стадіях бюджетного процесу, що надає такій управлінській діяльності універсального характеру. Бюджетний контроль – багатопланове комплексне явище, яке можна розглядати, зокрема, як функцію держави щодо пошуку ефективних механізмів організації важливих ланок публічних фінансів – бюджетів, або як механізм забезпечення законності й правопорядку в бюджетній сфері.

Бюджетний контроль є різновидом державного фінансового контролю, що здійснюється з метою забезпечення законності, фінансової дисципліни, достовірності, економічної ефективності діяльності та раціональності використання коштів учасниками бюджетного процесу. Отже, кінцева мета бюджетного контролю – забезпечення дотримання суб'єктами бюджетних відносин норм бюджетного законодавства, попередження можливих правопорушень, виявлення фактів порушень чинного законодавства та винних у їх скоєнні осіб, притягнення останніх до юридичної відповідальності. Бюджетний контроль також здійснюється на рівні Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування.

За сутністю бюджетний контроль є системою заходів органів державної влади та місцевого самоврядування, спрямованих на забезпечення законності дій учасників бюджетного процесу під час складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджетів і звітування про їх виконання, з використанням специфічних

форм і методів організації. Зміст контрольної діяльності залежить від методів (способів) здійснення бюджетного контролю.

Специфіка бюджетного контролю полягає в тому, що контрольні процедури спрямовуються на оцінку обґрунтованості показників бюджетів та їх відповідність чинним нормативно-правовим актам, зіставлення показників бюджету майбутнього фінансового року з показниками попередніх років, перевірку взаємної відповідності доходів і видатків, виявлення та попередження порушень норм бюджетного законодавства й пошук резервів ефективного використання бюджетних коштів. Бюджетний контроль має особливе значення, враховуючи мобільність публічних фінансових ресурсів та частоту випадків, коли може бути змінено їх цільове використання.

Серед численних суб'єктів бюджетного контролю, на нашу думку, варто виокремити Верховну Раду України, Рахункову палату, Міністерство фінансів України та органи місцевого самоврядування, оскільки їх контрольну діяльність у бюджетній сфері можна назвати наскрізною, тобто такою, що відбувається на всіх стадіях бюджетного процесу.

Верховна Рада України – єдиний законодавчий орган, уповноважений державою, відповідно до Основного закону, на формування та реалізацію бюджетної політики. Це орган, який здійснює парламентський контроль. Повноваження парламенту у сфері бюджету визначені у пунктах 3, 4, 14, 16 ст. 85 та п. 1 ч. 2 ст. 92 Конституції України. До бюджетних повноважень Верховної Ради України належать: прийняття законів; затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього (відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 92 Конституції України Державний бюджет України і бюджетна система України встановлюються виключно законами України. – *Прим. авт.*), контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання; затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних країн, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених державним бюджетом, здійснення контролю за їх використанням; призначення на посади та звільнення з посад голови та інших членів Рахункової палати.

Зазначені положення набули розвитку у двох визначальних у контексті цього питання законодавчих актах – Бюджетному ко-

дексі України від 08.07.2010 (глави 3, 6–10, 17) та Законі України “Про Регламент Верховної Ради України” від 10.02.2010 (гл. 27 “Затвердження Державного бюджету України і контроль за його виконанням”).

Відповідно до ч. 1 ст. 19 Бюджетного кодексу України бюджетний процес проходить чотири стадії, а саме: 1) складання проектів бюджетів; 2) розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); 3) виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); 4) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього. Як зазначалося, бюджетний контроль здійснюється на усіх стадіях бюджетного процесу. Це підтверджує і ст. 109 Бюджетного кодексу України, яка визначає повноваження парламенту у сфері бюджетного контролю.

Отже, Верховна Рада України здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства у процесі (ч. 1 ст. 109 Кодексу): 1) визначення Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період; 2) розгляду проекту та прийняття закону про Державний бюджет України; 3) внесення змін до закону про Державний бюджет України; 4) виконання закону про Державний бюджет України, у тому числі шляхом заслуховування звітів про виконання Державного бюджету України (включаючи звіти головних розпорядників коштів державного бюджету про використання ними бюджетних коштів та результати виконання відповідних бюджетних програм); 5) розгляду річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України; 6) використання кредитів (позик), що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій. Верховна Рада України контролює діяльність Рахункової палати щодо виконання нею повноважень, визначених Конституцією України. Також ч. 5 ст. 31 Бюджетного кодексу України передбачено, що парламент розглядає звіти про проведені таємні видатки (видатки, пов'язані з державною таємницею. – *Прим. авт.*) на закритому пленарному засіданні.

З огляду на викладене, можна зробити висновок, що насамперед предметом контролю Верховної Ради України є проект закону про Державний бюджет України, звіт про виконання цього закону та інші законопроекти з фінансових питань. Парламент як один з учасників

бюджетного процесу бере участь на всіх його стадіях, здійснюючи контроль на кожній з них.

Процесуальна форма бюджетного закону, на відміну від будь-якого іншого, передбачає здійснення контрольних заходів за його реалізацією, тобто виконанням, що зумовлено прогностичністю, ймовірнісним характером акта про бюджет, а звідси – високим ступенем можливості неточного, досить вільного виконання закону про державний бюджет. У результаті контролю за реалізацією бюджетного закону встановлюються факти його ефективності чи неефективності, критерієм чого є безпосередня мета, що полягає у забезпеченні необхідних умов для створення, застосування та реалізації матеріально-правових норм.

Контрольними повноваженнями у сфері бюджету, згідно з чинним законодавством, також наділені окремі комітети парламенту¹, насамперед Комітет з питань бюджету. Діяльність комітетів Верховної Ради України регулюється нормами Закону України “Про комітети Верховної Ради України” від 04.04.1995 № 116/95-ВР у редакції Закону від 22.12.2005 № 3277-IV. Відповідно до ст. 11 Закону комітети Верховної Ради України здійснюють такі функції: 1) законопроектну; 2) організаційну; 3) контрольну². Контрольна діяльність комітетів парламенту, наділених відповідними повноваженнями у сфері бюджету, має місце під час реалізації кожної з перерахованих функцій.

Згідно із Законом України “Про комітети Верховної Ради України” (ч. 1 ст. 12) законопроектна функція комітетів парламенту полягає в: 1) розробленні проектів законів, інших актів Верховної Ради України; 2) попередньому розгляді та підготовці висновків і пропозицій щодо законопроектів, внесених суб’єктами законодавчої ініціативи на розгляд Верховної Ради України; 3) доопрацюванні за дорученням Верховної Ради України окремих законопроектів за наслідками розгляду їх у першому та наступних читаннях (за винятком ак-

¹ Порядок створення комітетів Верховної Ради України регламентується нормами Закону України “Про комітети Верховної Ради України” від 04.04.1995 № 116/95-ВР у редакції Закону від 22.12.2005 № 3277-IV, гл. 16 Закону України “Про Регламент Верховної Ради України” від 10.02.2010 відповідно до ст. 89 Конституції України.

² Див.: ч. 2 ст. 89 Конституції України.

тів, прийнятих Верховною Радою України в цілому); 4) попередньому розгляді та підготовці висновків і пропозицій щодо проектів загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля, а також наданні згоди на обов'язковість чи денонсацію міжнародних договорів України; 5) узагальненні зауважень і пропозицій, що надійшли до законопроектів; 6) внесенні пропозицій щодо перспективного планування законопроектної роботи.

Організаційна функція комітетів Верховної Ради України включає: 1) планування роботи; 2) збирання та аналіз інформації з питань, що належать до повноважень комітетів, організацію слухань з цих питань, у тому числі на засіданнях Верховної Ради України; 3) попереднє обговорення відповідно до предметів їх відання кандидатур посадових осіб, яких згідно з Конституцією України обирає, призначає, затверджує Верховна Рада України або надає згоду на їхнє призначення, підготовку відповідних висновків щодо цих кандидатур до розгляду Верховною Радою України; 4) підготовку питань на розгляд Верховної Ради України відповідно до предметів їх відання; 5) участь у формуванні порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України; 6) прийняття рішень, надання висновків, рекомендацій, роз'яснень; 7) розгляд звернень, що надійшли до комітету в установленому порядку; 8) участь відповідно до предметів їх відання в міжпарламентській діяльності, взаємодії з міжнародними організаціями; 9) підготовку письмових звітів про підсумки своєї діяльності; 10) забезпечення висвітлення своєї діяльності в засобах масової інформації (ч. 1 ст. 13 Закону).

Контрольна функція комітетів парламенту проявляється у: 1) здійсненні аналізу практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їх посадових осіб з питань, що належать до предметів відання комітетів, підготовці та поданні відповідних висновків і рекомендацій на розгляд Верховної Ради України; 2) участі за дорученням Верховної Ради України у проведенні "Дня Уряду України"; 3) контролі за виконанням Державного бюджету України в частині, віднесений до предметів їх відання, для забезпечення доцільності, економічності та ефективності використання державних коштів у порядку, встановленому законом; 4) організації та підготовці за дорученням Верховної Ради України парламентських слухань; 5) організації та підготовці слухань у комітетах; 6) підготовці та по-

данні на розгляд Верховної Ради України запитів до Президента України від комітету відповідно до положень п. 34 ч. 1 ст. 85 Конституції України; 7) взаємодії з Рахунковою палатою; 8) взаємодії з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини; 9) направленні матеріалів для реагування в межах, установлених законом, органам Верховної Ради України, державним органам, їх посадовим особам; 10) погодженні питань, проведенні консультацій щодо призначення на посади та звільнення з посад керівників відповідних державних органів, створенні й ліквідації спеціальних державних органів, що належать до предметів відання комітетів, та здійсненні інших погоджень і консультацій у випадках, передбачених законом.

Права та обов'язки комітетів Верховної Ради України при здійсненні контрольної функції регламентуються нормами глави 3 Закону України "Про комітети Верховної Ради України". Зокрема, комітети з питань, що належать до предметів їх відання, здійснюють аналіз практики застосування державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами Конституції та законів України, відповідності закону прийнятих ними підзаконних нормативно-правових актів, своєчасності їх прийняття. За наслідками проведеного аналізу комітети надають державним органам, органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам рекомендації щодо приведення у відповідність із законом підзаконних нормативно-правових актів (ч. 1 ст. 24). Окрім того, відповідно до ч. 1 ст. 25 Закону комітети мають право ухвалювати висновки і рекомендації, а також право виступу представника від комітету на пленарному засіданні при розгляді Верховною Радою України питання щодо: 1) Програми діяльності Кабінету Міністрів України, звітів про виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля; 2) відповідальності Кабінету Міністрів України та прийняття резолюції недовіри Кабінету Міністрів України; 3) затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних країн, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням; 4) щорічної доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні; 5) висловлення недовіри Гене-

ральному прокурору України, що має наслідком його відставку з посади; б) дострокового припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Контрольна діяльність комітетів Верховної Ради України у бюджетному процесі регламентується ст. 27 Закону України “Про комітети Верховної Ради України” та ст. 109 Бюджетного кодексу України. Отже, відповідно до цього Закону парламентські комітети у сфері бюджету наділені такими повноваженнями: 1) мають право на внесення пропозицій щодо Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період; 2) попередньо розглядають проект закону про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період та не пізніше 1 жовтня року, що передує плановому, подають пропозиції щодо цього законопроекту до профільного комітету; 3) мають право на виступ свого представника в обговоренні питання при розгляді проекту закону про Державний бюджет України в першому читанні; 4) попередньо розглядають питання про виконання Державного бюджету України (включаючи висновки і пропозиції Рахункової палати щодо результатів контролю за дотриманням бюджетного законодавства) у частині, яка належить до компетенції комітетів.

Відповідно до ч. 1 ст. 5 Закону України “Про комітети Верховної Ради України” кількість комітетів, їх назви та предмети відання затверджує парламент. При цьому Верховна Рада України нового скликання своїм рішенням може змінити кількість комітетів, їх назви та предмети відання до вирішення питання про формування персонального складу комітетів.

На підставі постанови Верховної Ради України “Про перелік і кількісний склад комітетів Верховної Ради України сьомого скликання” від 13.12.2012 № 6-VII у парламенті утворено такі комітети: Комітет з питань аграрної політики та земельних відносин; Комітет з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією; Комітет з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства та регіональної політики; Комітет з питань бюджету; Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування; Комітет з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи; Комітет з питань економічної політики; Комітет з питань європейської інтеграції; Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльнос-

ті; Комітет у закордонних справах; Комітет з питань культури і духовності; Комітет з питань науки і освіти; Комітет з питань національної безпеки і оборони; Комітет з питань охорони здоров'я; Комітет з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки; Комітет у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів; Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин; Комітет з питань правової політики; Комітет з питань верховенства права та правосуддя; Комітет з питань промислової і регуляторної політики та підприємництва; Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України; Комітет з питань свободи слова та інформації; Комітет з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму; Комітет з питань соціальної політики та праці; Комітет з питань транспорту і зв'язку; Комітет з питань фінансів і банківської діяльності; Комітет з питань податкової та митної політики.

Профільний комітет – Комітет з питань бюджету, здійснює законопроектну роботу, готує, попередньо розглядає питання, що належать до повноважень Верховної Ради України, та виконує контрольні функції у таких сферах: державна бюджетна політика та міжбюджетні відносини; Державний бюджет України (включаючи питання доходів, видатків бюджету, контролю за виконанням бюджету); бюджетний процес; оцінка відповідності законопроектів вимогам Бюджетного кодексу України; діяльність державних фінансових органів; діяльність Рахункової палати.

Повноваження профільного комітету у сфері бюджетного контролю безпосередньо визначені у ч. 2 ст. 109 Бюджетного кодексу України. До них належать: 1) підготовка питання щодо Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період та попередній розгляд проекту закону про Державний бюджет України; 2) надання до поданих на розгляд Верховної Ради України законопроектів висновків щодо їх впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини; 3) попередній розгляд річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України та підготовка проекту рішення щодо цього звіту для розгляду Верховною Радою України; 4) попередній розгляд інформації Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, інших центральних органів виконавчої влади про стан виконання закону про Державний бюджет України протягом відповідного

бюджетного періоду; 5) взаємодія з Рахунковою палатою (включаючи попередній розгляд висновків і пропозицій Рахункової палати)¹.

Для реалізації контрольної функції на стадії виконання державного бюджету відповідно до абз. 2 ч. 1 ст. 44 Бюджетного кодексу України Міністерство фінансів України передає до Комітету з питань бюджету примірник затвердженого Міністром розпису Державного бюджету України, інформуючи в подальшому про внесені до нього зміни, зумовлені внесенням змін до закону про Державний бюджет України. Також на підставі ч. 4 ст. 31 Бюджетного кодексу України Комітет з питань бюджету разом з комітетами з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, з питань національної безпеки і оборони попередньо розглядає звіти про проведені таємні видатки, які згодом подаються на розгляд Верховної Ради України. Детальніше бюджетні повноваження Комітету з питань бюджету регулюються нормами гл. 27 Закону України “Про Регламент Верховної Ради України” від 10.02.2010.

За зверненням Комітету Верховної Ради України з питань бюджету органи виконавчої влади та місцевого самоврядування надають інформацію про державний та місцеві бюджети, необхідну йому для підготовки та попереднього розгляду бюджетних питань.

Окремими повноваженнями у сфері бюджетного контролю наділені й інші комітети Верховної Ради України. Відповідно до ч. 3 ст. 109 Бюджетного кодексу України вони беруть участь у попередньому розгляді питання щодо Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період та проекту закону про Державний бюджет України, а також попередньо розглядають питання про виконання державного бюджету (включаючи висновки і пропозиції Рахункової палати щодо використання його коштів) у частині, що належить до компетенції комітетів.

¹ Так, згідно зі ст. 33 Закону України “Про Рахункову палату” Верховна Рада України періодично, але не менш як два рази на рік, доручає відповідному комітету Верховної Ради України (Комітету з питань бюджету. – *Прим. авт.*) здійснювати аналіз підсумків проведених контрольних заходів та виконання доручень, які були дані протягом року Рахунковій палаті, заслуховує у разі необхідності інформацію про проведenu роботу, перевірки, ревізії та обслідування, що нею проводяться, і дає оцінку стану її контрольної діяльності у визначених цим законом сферах.

Беручи до уваги норми Бюджетного кодексу України та Закону України “Про Регламент Верховної Ради України”, можна стверджувати, що бюджетними повноваженнями також наділені народні депутати України. Відповідно до ч. 3 ст. 152 Закону України “Про Регламент Верховної Ради України” народні депутати, комітети розробляють свої пропозиції щодо Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період і надсилають їх до комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, до 15 квітня року, що передує плановому, але не пізніше ніж за 15 днів до дня розгляду цього питання на пленарному засіданні Верховної Ради України. Крім того, народні депутати беруть участь у підготовці проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік до першого читання. Згідно із Законом України “Про Регламент Верховної Ради України” після прийняття Верховною Радою України до розгляду проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік народні депутати і комітети не пізніше 1 жовтня року, що передує плановому, формують свої пропозиції до проекту і направляють їх до комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету. Пропозиції, направлені до Комітету з питань бюджету після 1 жовтня року, що передує плановому, та/або з порушенням вимог, до розгляду не приймаються (частини 1, 2 ст. 156). Обґрунтовані пропозиції народних депутатів, комітетів, а також висновки Рахункової палати не пізніше 15 жовтня року, що передує плановому, розглядаються комітетом, до предмета відання якого належать питання бюджету, з метою підготовки висновків та пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України у вигляді проекту постанови Верховної Ради України, а також таблиці пропозицій суб’єктів права законодавчої ініціативи.

Механізм взаємодії комітетів парламенту з Рахунковою палатою регулюється ч. 1 ст. 31 Закону України “Про комітети Верховної Ради України”, відповідно до якої комітети у відносинах з Рахунковою палатою: 1) розглядають узагальнені відомості, одержані відповідно до Закону України “Про Рахункову палату”; 2) розробляють на підставі доповідей та інформацій (повідомлень) Рахункової палати пропозиції щодо удосконалення законодавчих актів України, готують висновки з питань, передбачених Законом України “Про Рахункову палату”¹.

¹ Див.: ст. 32 Закону України “Про Рахункову палату” від 11.07.1996.

Повноваження Верховної Ради України щодо контролю за дотриманням бюджетного законодавства, вказані у Кодексі (ст. 109), не містять чітко визначених методів, що є суттєвим недоліком чинного законодавства і потребує негайного виправлення. Згідно з нормами Бюджетного кодексу України до методів парламентського контролю за дотриманням бюджетного законодавства належать: визначення Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, розгляд проекту закону про Державний бюджет України, законопроектів щодо внесення змін до цього закону, заслуховування звітів, у тому числі річного, про виконання державного бюджету та ін. У теорії фінансового права здебільшого називають такі методи фінансового, а отже, бюджетного, контролю: ревізія, перевірка, обстеження, спостереження, інспекція, облік, аналіз, фінансово-економічна експертиза. Водночас наука конституційного права методами парламентського контролю вважає парламентські слухання, парламентські розслідування, депутатський запит, розгляд звіту уряду, інститут імпичменту, інтерпеляцію, резолюцію осуду¹. Вибір методу парламентського контролю залежить від того, які саме суб'єкти парламентської діяльності його здійснюють. До методів контролю Верховної Ради України як колегіального органу належать: парламентські слухання, проведення Днів уряду; схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України та звітів про її виконання; заслуховування звітів підконтрольних органів і посадових осіб та ін. Контроль з боку комітетів, тимчасових комісій та посадових осіб Верховної Ради України здійснюється як у межах загальних організаційних форм їх діяльності – засідань парламентського комітету (комісії), так і завдяки використанню таких спеціальних методів, як комітетське слухання, запит парламентського комітету. Народні депутати реалізують контрольну функцію шляхом направлення депутатських запитів і звернень; порушення питання про проведення перевірки діяльності підприємств (установ, організацій); контрольних відвідувань органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств (установ, організацій) тощо.

Парламент як єдиний законодавчий орган України і учасник бюджетного процесу здійснює бюджетний контроль як суб'єкт управ-

¹ Реалізація методів парламентського контролю здійснюється на підставі норм Закону України "Про Регламент Верховної Ради України" від 10.02.2010.

лінської діяльності. Контроль як допоміжна функція управління пронизує усі інші функції парламенту в бюджетному процесі й спрямований на виявлення недоліків під час їх здійснення та запобігання порушенням у майбутньому. Парламент не можна розглядати як спеціалізований орган бюджетного контролю, оскільки контроль як засіб, націлений на виявлення правопорушень і притягнення винних до юридичної відповідальності, не є його завданням.

Порівняння методів парламентського контролю з методами фінансового контролю дає підстави дійти таких висновків. Ревізії та перевірки не належать до методів контролю парламенту за дотриманням бюджетного законодавства, що пояснюється особливостями його правового становища. Інші ж методи фінансового контролю набувають утілення у відповідних методах безпосереднього парламентського контролю. Так, заслуховування звітів уряду, затвердження програми його діяльності як методи парламентського контролю необхідно розглядати як особливий вид спостереження, що належить до пасивного контролю. До змішаних методів, які поєднують пасивний (спостереження) і активний (обстеження) контроль, можна віднести проведення Дня уряду у Верховній Раді України і звітування як на стадії підготовки проекту бюджету, так і за результатами виконання останнього. Решту методів парламентського контролю (слухання, запити) слід розглядати як окремі види обстеження. Особливим методом безпосереднього парламентського контролю можна назвати парламентське розслідування. Це метод активного контролю, який виходить за межі звичайного обстеження. Беручи до уваги необхідність реалізації принципів результативності й відповідальності контролю, тобто активного бюджетного контролю, парламентське розслідування доцільно впровадити у бюджетний процес.

З огляду на те, що під час здійснення безпосереднього парламентського контролю не застосовуються основні методи фінансового контролю – ревізії та перевірки, постає питання про ефективність контролю загалом, адже саме ревізії та перевірки є найдієвішими методами такого контролю. У зв'язку з цим виникає потреба у реалізації вказаних методів фахівцями, залученими, зокрема, з Рахункової палати.

3.2. КОНТРОЛЬНІ ФУНКЦІЇ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ УКРАЇНИ У СФЕРІ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ

У сучасних умовах важливого значення набуває підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів. Суспільство повинно мати гарантію законного, цільового та ефективного використання фінансових ресурсів, що акумулюються в бюджеті й позабюджетних фондах, для забезпечення колективних суспільних потреб. У розвинутих країнах таким гарантом і водночас необхідним атрибутом демократичного суспільства зазвичай є наділений відповідними повноваженнями незалежний вищий орган фінансового контролю.

В Україні державний фінансовий контроль здійснюється в межах визначених повноважень різними органами державної влади – Рахунковою палатою України, Міністерством фінансів України, Державною фінансовою інспекцією України, Державною митною службою України, Державною податковою службою України, Державною казначейською службою України та ін., які (за винятком першої) є органами виконавчої влади. Особливе місце належить саме Рахунковій палаті – органу парламентського контролю. Це єдиний спеціалізований орган фінансового контролю, про який ідеться у Конституції України.

Статус, права і функції Рахункової палати визначені Конституцією України, Бюджетним кодексом України від 08.07.2010, Законом України “Про Рахункову палату” від 11.07.1996 № 315/96-ВР та Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про Рахункову палату Верховної Ради України” (справа про Рахункову палату) від 23.12.1997 № 7-зп.

Рахункова палата України є абсолютно новим явищем у сфері державного фінансового контролю, органом фінансового контролю особливої компетенції, спеціальним органом, який діє від імені Верховної Ради України, тобто від імені народу України, забезпечуючи останньому можливість безпосередньо здійснювати контроль за надходженням та витрачанням коштів державного бюджету, які належать народу України, а парламенту – спиратися на висновки досвідчених фахівців у сфері фінансів, що загалом сприяє підвищенню

якості самого контролю. Рахункова палата є органом публічного фінансового контролю. Її правова природа визначається функцією парламентського контролю Верховної Ради України.

За статусом Рахункова палата є постійно діючим органом контролю, який утворений Верховною Радою України, підпорядкований і підзвітний їй. Рахункова палата, з огляду на зміст Рішення Конституційного Суду України у справі про Рахункову палату від 23.12.1997 № 7-зп, є незалежним органом спеціальної конституційної компетенції, визначеної ст. 98 Основного закону. Верховна Рада України не може перебрати на себе повноваження Рахункової палати. Рахункова палата здійснює свою діяльність самостійно, незалежно від будь-яких інших органів держави (ч. 1 ст. 1 Закону України “Про Рахункову палату”). Це незалежний орган контролю Верховної Ради України, який керується у своїй діяльності Конституцією і законами України, виконуючи функції і повноваження згідно зі статусом, визначеним Законом України “Про Рахункову палату” (ст. 36).

Забезпечення організаційної незалежності Рахункової палати тісно пов'язано з питанням її взаємовідносин з Верховною Радою України, яке закріплено на конституційному рівні й визначає її правовий статус. Відповідно до ст. 32 Закону України “Про Рахункову палату” Верховна Рада України спрямовує діяльність Рахункової палати на основі підзвітності й підконтрольності останньої, її Колегії і посадових осіб щодо дотримання ними законності при здійсненні повноважень, передбачених законом, та завдань, поставлених згідно з чинним законодавством України.

Можна виокремити три рівні взаємодії Рахункової палати з парламентом: як з єдиним (цілісним) органом законодавчої влади; з парламентськими комітетами; з окремими народними депутатами. Відносини Рахункової палати з іншими державними органами будуються на засадах організаційної та функціональної незалежності, у межах, передбачених Конституцією та законами України.

Вимога функціональної та організаційної незалежності вищого органу контролю, достатньої для виконання покладених на нього обов'язків та завдань, та її закріплення у Конституції й відповідному законі впливає зі статей 5, 6, 18 Лімської декларації керівних принципів контролю від 01.01.1977, схваленої IX конгресом Міжнародної організації вищих органів контролю.

Лімська декларація також передбачає, що вищий орган контролю повинен бути забезпечений фінансовими ресурсами, необхідними для виконання покладених на нього завдань, і у разі потреби мати право звернутись з проханням про виділення грошових коштів безпосередньо до державного органу, що приймає рішення з питань національного бюджету (ст. 7). Згадані засади забезпечення незалежності Рахункової палати відображено в Конституції та інших нормативно-правових актах України частково, що прямо позначається на практичній діяльності цього органу. Таким чином, законодавчі гарантії незалежності Рахункової палати потребують подальшого посилення, у тому числі шляхом внесення змін до Конституції України.

Відповідно до ч. 1 ст. 8 Закону України “Про Рахункову палату” до її складу входять голова та члени Рахункової палати: перший заступник і заступник голови, головні контролери та секретар Рахункової палати. Призначення на посади та звільнення з посад голови та членів Рахункової палати належить до повноважень парламенту (п. 16 ч. 1 ст. 85 Конституції України), тобто її склад формує Верховна Рада України. Це означає, що Рахункова палата не є самостійною і незалежною від Верховної Ради України, оскільки фактично є її органом.

Згідно зі ст. 10 Закону України “Про Рахункову палату” голова Рахункової палати призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Голови Верховної Ради України строком на сім років з правом призначення на другий термін. Кандидат на посаду голови вважається призначеним, якщо за результатами таємного голосування він отримав більшість голосів від конституційного складу Верховної Ради України. Голова Рахункової палати не може бути народним депутатом України, членом уряду, займатися підприємницькою діяльністю, виконувати роботу за сумісництвом (крім викладацької, наукової та іншої творчої діяльності у позаробочий час).

Перший заступник і заступник голови, головні контролери та секретар Рахункової палати призначаються на відповідні посади Верховною Радою України за поданням голови Рахункової палати шляхом таємного голосування за списком строком на сім років у порядку, встановленому для призначення голови Рахункової палати. Перший заступник і заступник голови Рахункової палати, головні

контролери – керівники її департаментів та її секретар не можуть бути народними депутатами України, членами уряду, займатися підприємницькою діяльністю, виконувати роботу за сумісництвом (крім викладацької, наукової та іншої творчої діяльності у позаробочий час).

Для розгляду питань планування та організації роботи Рахункової палати, методології контрольно-ревізійної діяльності, прийняття колегіальних рішень і підготовки висновків з матеріалів перевірок, ревізій, обслідувань та експертиз, а також підготовки звітів та інформаційних повідомлень створено Колегію. До її складу входять голова, перший заступник і заступник голови, головні контролери – керівники департаментів та секретар.

Голові Рахункової палати, його першому заступнику і заступнику, головним контролерам і секретарю гарантується професійна незалежність (ч. 5 ст. 37 Закону України “Про Рахункову палату”). Також ч. 4 цієї ж статті передбачає, що за будь-який вплив на посадових осіб Рахункової палати, а також осіб, які виконують її доручення, з метою перешкодити виконанню ними службових обов’язків або домогтися прийняття рішення, що суперечить чинному законодавству України, насильницькі дії, образу, а також поширення неправдивої інформації щодо них винні особи несуть відповідальність, встановлену законодавством України. Необхідно також підкреслити, що голова Рахункової палати, перший заступник і заступник голови, головні контролери та секретар не можуть бути затримані, притягнуті до кримінальної відповідальності без згоди Верховної Ради України (ч. 2 ст. 37 Закону України “Про Рахункову палату”).

Як незалежний орган парламентського контролю Рахункова палата функціонує з 1997 р., хоча про необхідність її існування попередньо вже йшлося у Конституції України. Але оскільки Основний закон не визначає повноважень Рахункової палати, а лише вказує, що вона здійснює контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України (ст. 98 Конституції України)¹,

¹ Законом України “Про внесення змін до Конституції України” від 08.12.2004 (Закон визнано неконституційним згідно з Рішенням Конституційного Суду від 30.09.2010 № 20-рп/2010 у зв’язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття) до ст. 98 вносилися такі

то створення органу державного фінансового контролю, якому належить стати вищим, розпочалося після прийняття Закону України “Про Рахункову палату Верховної Ради України” від 11.07.1996¹, який і визначив її правовий статус.

Відповідно до ст. 3 Закону України “Про Рахункову палату”, яка закріплює принципи контролю, Рахункова палата здійснює контроль на засадах законності, плановості, об’єктивності, незалежності та гласності.

зміни: “Контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата”. Рішення Конституційного Суду України від 30.09.2010 № 20-рп/2010 докорінно змінило ситуацію, повернувши первісну редакцію ст. 98 та позбавивши таким чином Рахункову палату повноважень у частині контролю за надходженням коштів до державного бюджету. Ліквідація цих контрольних повноважень позбавляє суспільство повної, прозорої та об’єктивної інформації щодо стану національної економіки та державних фінансів, яку надає єдиний незалежний орган фінансового контролю, – Рахункова палата. Складається парадоксальна ситуація – Рахункова палата України стала єдиним не лише в Європі, а й у світі органом фінансового контролю, який не має повноважень на здійснення контролю за формуванням дохідної частини бюджету.

¹ Саме такою була назва закону в першій редакції. Фактично вона вказувала на те, що Рахункова палата є органом Верховної Ради України. Звичайно, повного відокремлення Рахункової палати від парламенту бути не може, оскільки, виконуючи свої завдання, остання інформує Верховну Раду України про результати здійснення контрольних функцій. Однак у зв’язку з прийняттям Конституційним Судом України Рішення від 23.12.1997 № 7-зп та визнанням окремих положень Закону України “Про Рахункову палату Верховної Ради України” неконституційними, зокрема, щодо визначення Рахункової палати як вищого органу державного фінансово-економічного контролю, закріплення за нею повноважень з організації і здійснення контролю за виконанням дохідної частини Державного бюджету України, владно-розпорядчих повноважень тощо 14 січня 1998 р. до вказаного закону були внесені зміни, внаслідок яких він дістав назву Закон України “Про Рахункову палату”. Ця назва відображає незалежність Рахункової палати як державного органу, що здійснює фінансовий контроль від імені Верховної Ради України. Однак відсутність чіткого закріплення в законодавстві положення про незалежність Рахункової палати як органу фінансового контролю може призвести до послаблення її ролі та негативно позначитися на глибині й достовірності здійснюваних нею контрольних заходів.

Закон України “Про Рахункову палату” визначає такі завдання органу парламентського контролю (ст. 2): 1) організація і здійснення контролю за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України, витрачанням бюджетних коштів, у тому числі коштів загальнодержавних цільових фондів, за обсягами, структурою та їх цільовим призначенням; 2) здійснення контролю за утворенням і погашенням внутрішнього і зовнішнього боргу України¹, визначення ефективності та доцільності видатків державних коштів, валютних та кредитно-фінансових ресурсів; 3) контроль за фінансуванням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку, охорони довкілля; 4) контроль за дотриманням законності щодо надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам, міжнародним організаціям, передбачених у Державному бюджеті України; 5) контроль за законністю та своєчасністю руху коштів Державного бюджету України та коштів позабюджетних фондів в установах Національного банку України та уповноважених банках; 6) аналіз встановлених відхилень від показників Державного бюджету України та підготовка пропозицій про їх усунення, а також про удосконалення бюджетного процесу в цілому; 7) регулярне інформування Верховної Ради України, її комітетів про хід виконання Державного бюджету України та стан погашення внутрішнього і зовнішнього боргу України, про результати здійснення інших контрольних функцій; 8) виконання інших завдань, передбачених для Рахункової палати чинним законодавством України. Відповідно до перелічених завдань Закон визначає функції (ст. 6) та повноваження (ст. 7) Рахункової палати.

Контрольні повноваження Рахункової палати поширюються на Верховну Раду України, органи виконавчої влади, у тому числі їх апарати, Національний банк України, Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України та інші державні органи і установи, створені згідно із законодавством України. Рахункова палата також

¹ Це завдання Рахункової палати попередньо було визначено у ч. 4 ст. 6 Закону України “Про державний внутрішній борг України” від 16.09.1992 № 2604-XII (втратив чинність на підставі Закону України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України” від 07.07.2011 № 3614-VI) стосовно державного внутрішнього боргу України.

має право контролювати місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, банки, інші кредитні установи, господарські товариства, страхові компанії, інші фінансові установи і їх спілки, асоціації та інші об'єднання незалежно від форм власності, об'єднання громадян, недержавні фонди та інші недержавні некомерційні громадські організації у тій частині їх діяльності, яка стосується використання коштів Державного бюджету України (ст. 16 Закону України “Про Рахункову палату”).

Рахункова палата здійснює контрольно-ревізійну, експертно-аналітичну та інформаційну діяльність. Основна увага у роботі Рахункової палати приділяється контрольно-ревізійним заходам. Межі контрольної компетенції Рахункової палати визначаються Конституцією України та Рішенням Конституційного Суду України у справі про Рахункову палату від 23.12.1997 № 7-зп. З огляду на зміст ст. 98 Конституції України та це Рішення, Рахункова палата має право здійснювати контроль за виконанням видаткової частини Державного бюджету України.

Контрольно-ревізійна діяльність передбачає здійснення Рахунковою палатою перевірок та ревізій (пункти 2, 7 ст. 7 Закону України “Про Рахункову палату”)¹. Строки, обсяги і засоби їх проведення встановлюються палатою. Посадові особи її апарату під час виконання службових обов'язків у процесі контрольної діяльності мають право: 1) ознайомлюватися з усією документацією стосовно фінансово-господарської діяльності об'єкта, щодо якого здійснюється перевірка, ревізія або обслідування; 2) вимагати й отримувати від керівників об'єктів, на яких проводиться контроль, необхідні довідки, інформації, статистичні дані, бухгалтерсько-фінансові звіти, усні та письмові пояснення з питань, пов'язаних з проведенням перевірок і ревізій; 3) безперешкодно входити до приміщень державних органів, підприємств, організацій, архівів, сховищ, виробничих і допоміжних приміщень банків, інших фінансових установ та інших об'єктів, якщо інше не передбачено законами України; 4) опечатувати касові та службові приміщення, сховища й архіви (ч. 2 ст. 12 Закону України “Про Рахункову палату”).

¹ Порядок проведення ревізій та перевірок регламентується Стандартом Рахункової палати “Порядок підготовки і проведення перевірок та оформлення їх результатів”, затвердженим постановою Колегії Рахункової палати від 27.12.2004 № 28-6.

Про результати проведених перевірок і ревізій Рахункова палата інформує Верховну Раду України, керівників відповідних центральних органів виконавчої влади, підприємств (установ, організацій). За результатами контрольних заходів Рахункова палата направляє органам виконавчої влади, керівникам підприємств (установ, організацій), банків, інших фінансових установ, які перевірялись, постанови та висновки, затверджені її Колегією, для відповідного реагування і вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень, відшкодування збитків, завданих державі, поновлення правового режиму загальнодержавної власності та притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у порушенні законодавства України, безгосподарності та марнотратстві. Про заходи реагування на отримані постанови і висновки Колегії Рахункова палата повідомляється негайно.

Рахункова палата інформує Верховну Раду України про виявлені факти порушення закону, а також заподіяння державі шкоди, а у разі виявлення порушень закону, що тягнуть за собою адміністративну або кримінальну відповідальність, за рішенням Колегії передає відповідні матеріали до правоохоронних органів. Так, у разі виявлення в процесі перевірок і ревізій привласнення грошових або матеріальних ресурсів, а також фактів корупції та інших зловживань Рахункова палата зобов'язана негайно за рішенням Колегії передати матеріали перевірок або ревізій до правоохоронних органів та повідомити про це Верховну Раду України (ч. 4 ст. 29 Закону України "Про Рахункову палату").

Посадовим особам Рахункової палати забороняється втручатися в оперативну діяльність об'єктів, що перевіряються, а також оприлюднювати свої висновки до завершення перевірок чи ревізій та оформлення їх результатів актом, який затверджується Колегією Рахункової палати. Відомості, що надаються посадовим особам Рахункової палати під час перевірок та ревізій, не можуть бути використані з іншою метою або в іншому випадку, ніж передбачено законом.

Діяльність Рахункової палати не зводиться до суто контрольно-ревізійної, оскільки вона має надавати суспільству й органам влади незаангажовану об'єктивну інформацію щодо стану управління суспільними фінансовими ресурсами. Пріоритет у діяльності Рахункової палати має належати аналітичній роботі, оскільки аналіз негатив-

них явищ при використанні бюджетних коштів необхідний для прийняття правильних управлінських рішень і недопущення необґрунтованих витрат з державного бюджету в майбутньому. Зауважимо, що контрольно-ревізійна діяльність провадиться під час аналітичних досліджень.

Відповідно до ст. 27 Закону України “Про Рахункову палату”, здійснюючи свою діяльність, Рахункова палата зобов’язана за дорученням Верховної Ради України проводити експертизу і надавати висновки щодо: 1) проекту Державного бюджету України¹, обґрунтованості його дохідної та видаткової частин щодо обсягів державного внутрішнього і зовнішнього боргу та дефіциту Державного бюджету України, затверджених законом України; 2) окремих напрямів бюджетно-фінансової, грошово-кредитної політики, а також окремих питань бюджетного процесу за прямими дорученнями Верховної Ради України; 3) проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів з питань бюджетно-фінансової та грошово-кредитної систем у разі, якщо вони направлені Верховною Радою України на експертизу в установленому порядку і повинні бути внесені на її розгляд; 4) проектів загальнодержавних цільових програм, які фінансуються з бюджетів або на які передбачено додаткове фінансування з Державного бюджету України; 5) проектів програм Кабінету Міністрів України, на фінансування яких використовуються кошти Державного бюджету України; 6) проектів міжнародних договорів України, що стосуються витрат з Державного бюджету України.

З усіх інших питань, що належать до її функцій, Рахункова палата надає висновки або письмові відповіді за рішенням Колегії про прийняття до виконання запиту і підготовку висновку на підставі: доручень комітетів Верховної Ради України, звернень Президента України, депутатських запитів і звернень народних депутатів України, запитів Кабінету Міністрів України та запитів Міністерства фінансів

¹ Так, відповідно до ч. 3 ст. 156 Закону України “Про Регламент Верховної Ради України” Рахункова палата за дорученням Верховної Ради України проводить експертизу проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік і до 1 жовтня року, що передує плановому, подає свої висновки Верховній Раді України, а згідно з ч. 5 ст. 157 Закону України “Про Регламент Верховної Ради України” представники Рахункової палати залучаються до обговорення проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у першому читанні.

України. Висновки Рахункової палати не можуть містити політичних оцінок рішень, які приймаються Верховною Радою України та органами виконавчої влади в межах їх компетенції. У разі неможливості виконання доручень, звернень та запитів голова Рахункової палати повертає їх з обґрунтованою письмовою відповіддю, в якій з посиланням на чинне законодавство України зазначається причина невиконання доручення (звернення, запиту).

Отже, головною метою діяльності Рахункової палати має бути надання якісних аналітичних матеріалів Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, Міністерству фінансів України з метою їх інформування про причини проблем, які виникають при використанні бюджетних коштів. Для цього Рахункова палата повинна забезпечити здійснення комплексу аналітично-інформаційних заходів, спрямованих на збирання, вивчення, узагальнення та аналіз інформації про стан використання державних коштів на основі проведених контрольно-ревізійних та експертних заходів, розробляти заходи із запобігання порушенням бюджетного законодавства та усунення причин їх виникнення. Зазначене є однією з основних вимог до діяльності контролюючих органів – членів Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю. Контролюючий орган повинен не тільки системно та на постійній основі виявляти порушення фінансового та бюджетного законодавства, а й, спираючись на поглиблений аналітичний та експертний підхід, давати об'єктивні, неупереджені та обґрунтовані оцінки й рекомендації щодо удосконалення бюджетного процесу, підвищення ефективності, результативності й економності витрачання бюджетних коштів та запобігання вчиненню різноманітних порушень у майбутньому.

Упродовж періоду, що аналізується, Рахункова палата практично за кожним контрольно-аналітичним та експертним заходом надавала конкретні, принципові й узагальнюючі висновки щодо ефективності, доцільності, законності й результативності прийняття управлінських рішень, використання бюджетних коштів, системи та механізму фінансування тієї чи іншої бюджетної програми, напрямів використання бюджетних коштів і окремих їх головних розпорядників. У своїй діяльності Рахункова палата дотримується принципу, притаманного органам бюджетного контролю, – лише тоді контрольний захід вважається завершеним і таким, що досяг своєї мети, коли об'єкт контролю позитивно реагує та приймає рішення

щодо повного, адекватного й результативного виконання всіх рекомендацій та пропозицій.

Так, за результатами проведених Рахунковою палатою протягом 1998–2011 рр. контрольних-аналітичних та експертних заходів підготовлено та направлено до органів законодавчої і виконавчої влади, підприємств, установ, організацій 7061 документ (табл. 3.1) для відповідного реагування, усунення виявлених порушень і недоліків, а також відшкодування втрат і збитків, заподіяних Державному бюджету України. Усі документи містили обґрунтовані, виважені та конкретні переліки рекомендацій щодо виправлення і поліпшення ситуації, недопущення та запобігання різного роду порушенням і недолікам у майбутньому, а також підвищення ефективності, результативності та економності витрачання коштів Державного бюджету України як за кожним напрямом використання бюджетних коштів, так і загалом.

Як зазначалося, основна мета діяльності Рахункової палати – сприяння досягненню раціонального й ефективного управління державними фінансовими ресурсами. Компетенція Рахункової палати у сфері бюджету, визначена в Основному законі, деталізується нормами Бюджетного кодексу України, Законів України “Про Рахункову палату” та “Про Регламент Верховної Ради України”. Відповідно до ст. 110 Бюджетного кодексу України до повноважень Рахункової палати належить здійснення контролю за використанням коштів Державного бюджету України, у тому числі на обслуговування і погашення державного боргу¹, а в ч. 1 ст. 161 Закону України “Про Регламент Верховної Ради України” закріплено, що контроль за виконанням Державного бюджету України здійснює Верховна Рада України як безпосередньо, так і через Рахункову палату.

У процесі виконання Державного бюджету України² Рахункова палата контролює повноту і своєчасність грошових надходжень,

¹ Окремо у ч. 3 ст. 31 Бюджетного кодексу України на Рахункову палату разом з Міністерством фінансів України покладається обов’язок контролю за проведенням таємних видатків з Державного бюджету України.

² З метою інформаційного забезпечення контрольної діяльності Рахункової палати відповідно до ч. 2 п. 1 ст. 44 Бюджетного кодексу України Міністерство фінансів України направляє примірник затвердженого Міністром фінансів України розпису Державного бюджету України до Рахункової палати з подальшим інформуванням про внесені до нього зміни, зумовлені внесенням змін до закону про державний бюджет.

Таблиця 3.1

Документи відповідного реагування за результатами контрольно-аналітичних заходів, здійснених Рахунковою палатою України

Роки	Кількість документів								
	Верховній Раді України	Секретаріату Президента України	Народним депутатам України	Кабінету Міністрів України	Міністерству фінансів України	Органам прокуратури та іншим правоохоронним органам	Міністерствам, іншим органам виконавчої влади	Підприємствам, установам, організаціям	Усього
1998	114	29	-	29	16	24	34	-	246
1999	144	15	-	29	10	-	42	50	290
2000	109	27	40	68	14	6	107	32	403
2001	159	35	40	58	21	31	124	52	520
2002	119	8	29	42	9	32	123	50	412
2003	155	12	10	69	10	36	164	64	520
2004	151	18	46	69	12	31	158	77	562
2005	123	15	48	58	10	45	102	15	416
2006	118	10	51	84	6	34	131	73	507
2007	130	19	33	130	11	37	223	58	641
2008	402	51*	16	114	42	30	186	24	865
2009	165	41	24	106	18	39	187	30	610
2010	141	37	12	108	20	35	178	25	556
2011	122	18	10	110	15	27	180	31	513
Усього	2152	335	359	1074	214	407	1939	581	7061

* Президенту України та Раді національної безпеки і оборони України.

Складено за річними звітами Рахункової палати за 1998–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826>.

фактичне витрачання бюджетних асигнувань, у тому числі коштів загальнодержавних цільових фондів та видатків з обслуговування внутрішнього і зовнішнього боргу України, порівняно із затвердженими показниками Державного бюджету України, виявляє відхилення та порушення, проводить їх аналіз, вносить пропозиції щодо їх

усунення (ч. 1 ст. 22 Закону України “Про Рахункову палату”). На підставі проведеного аналізу Рахункова палата щокварталу подає Верховній Раді України оперативний звіт про виконання Державного бюджету України.

У контексті викладеного особливу увагу слід приділити участі Рахункової палати у перевірці місячних, квартальних та річного звітів про виконання Державного бюджету України, що регулюється Бюджетним кодексом України (статті 59–62) та Законом України “Про Регламент Верховної Ради України” (ст. 161). Так, відповідно до Бюджетного кодексу України (статті 59, 60), місячні (квартальні) звіти про виконання Державного бюджету України подаються Державною казначейською службою України Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України не пізніше 15-го числа місяця, наступного за звітним (не пізніше 35 днів після закінчення звітного кварталу). Зведені показники місячних звітів про виконання бюджетів, інформація про виконання захищених видатків Державного бюджету України, використання коштів з резервного фонду державного бюджету, державного фонду регіонального розвитку, здійснені операції з управління державним боргом, надані державні гарантії подаються Державною казначейською службою України Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України не пізніше 25-го числа місяця, наступного за звітним. Звіт про бюджетну заборгованість подається не пізніше 1-го числа другого місяця, що настає за звітним.

Річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України подається Кабінетом Міністрів України Верховній Раді України, Президенту України та Рахунковій палаті не пізніше 1 квітня року, наступного за звітним (ч. 1 ст. 61 Бюджетного кодексу України, ч. 5 ст. 161 Закону України “Про Регламент Верховної Ради України”) ¹. Рахункова палата протягом двох тижнів з дня офіційного подання Кабінетом Міністрів України річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України готує та подає Верховній Раді України

¹ Цей обов’язок покладено на уряд відповідно до ч. 1 ст. 97 Конституції України та п. 1 ч. 1 ст. 20 Закону України “Про Кабінет Міністрів України” від 07.10.2010 № 2591-VI. Підготовка проекту річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України забезпечується Міністерством фінансів України.

висновки про використання коштів державного бюджету з оцінкою його ефективності, а також пропозиції щодо усунення порушень, виявлених у звітному бюджетному періоді, та вдосконалення бюджетного процесу загалом (ч. 1 ст. 62 Бюджетного кодексу України)¹. Розгляд у Верховній Раді України річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України здійснюється за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України (ст. 162 Закону України “Про Регламент Верховної Ради України”). Річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України розглядається на пленарному засіданні Верховної Ради України за процедурою повного обговорення відповідно до ст. 30 Закону України “Про Регламент Верховної Ради України” з урахуванням особливостей, визначених у ст. 162 цього ж Закону. Під час розгляду річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України заслуховуються доповідь Міністра фінансів України, співповіді голови комітету парламенту, до предмета відання якого належать питання бюджету, та голови Рахункової палати. За результатами розгляду приймається постанова щодо звіту про виконання закону про Державний бюджет України.

Отже, можна дійти висновку, що заходи бюджетного контролю, здійснювані Рахунковою палатою, реалізуються послідовно в межах певного бюджетного періоду на кожній з чотирьох його стадій. Таким чином, здійснення бюджетного контролю на всіх стадіях бюджетного процесу, що є вимогою Бюджетного кодексу України (ч. 2 ст. 19), протягом єдиного безперервного трирічного бюджетного циклу забезпечує обґрунтованість та ефективність діяльності Рахункової палати як органу фінансового контролю. Водночас спостерігається майже одночасне виконання Рахунковою палатою контрольних повноважень на трьох, на перший погляд, послідовних стадіях: попередній контроль щодо проекту державного бюджету на наступний рік, поточний контроль безпосередньо у процесі виконання державного бюджету поточного року та наступний контроль при підготовці

¹ Згідно з ч. 6 ст. 161 Закону України “Про Регламент Верховної Ради України” комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету, у двотижневий строк з дня отримання відповідних висновків та пропозицій Рахункової палати готує та подає на розгляд Верховної Ради України проект постанови щодо річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України.

висновків про виконання державного бюджету попереднього року. Тобто впродовж календарного року Рахункова палата водночас працює з бюджетами трьох років, при цьому бюджет кожного фінансового року перебуває на одному з етапів бюджетного контролю.

З метою забезпечення своєчасних надходження та обробки інформації, необхідної для складання звіту про виконання Державного бюджету України, Рахункова палата за погодженням з Кабінетом Міністрів України запроваджує обов'язкову фінансову звітність для всіх центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ і організацій. Рішення про конкретні терміни виконання і форми зазначеної звітності приймається Кабінетом Міністрів України за поданням голови Рахункової палати. Аналізує оперативну інформацію, одержану в порядку контролю, Рахункова палата, а узагальнені відомості подаються Верховній Раді України, її комітетам та Кабінету Міністрів України.

Законом України “Про Рахункову палату” (ч. 1 ст. 18) передбачено її право в процесі виконання своїх функцій отримувати інформацію від органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств (установ, організацій) незалежно від форм власності та їх посадових осіб, що стосується об'єктів контролю та є необхідною для здійснення перевірки, ревізії та обслідування. Національний банк України, уповноважені банки та інші фінансові установи на вимогу Рахункової палати зобов'язані надавати їй посадовим особам необхідні документальні підтвердження операцій і стану рахунків об'єктів, що перевіряються. За Законом України “Про Рахункову палату” (ч. 1 ст. 19) матеріали, які надаються для аналізу, перевірки або ревізії органами виконавчої влади, Національним банком України або іншою банківською установою, підприємствами, установами та організаціями, а також відомості та документи про фінансовий, майновий, податковий стан юридичних і фізичних осіб, що надходять до Рахункової палати, становлять професійну таємницю¹ і можуть бути

¹ Під професійною таємницею розуміється стан збереження матеріалів, документів, інших відомостей, якими користуються посадові особи Рахункової палати та особи, які залучаються до здійснення функцій Рахункової палати під час проведення перевірок, ревізій, обслідувань, і про які забороняється розголошувати у будь-якій формі до моменту прийняття рішення Рахунковою палатою (ст. 20 Закону України “Про Рахункову палату”). Посадові особи апарату Рахункової палати та особи, які залучаються нею до

використані лише для здійснення контролю. Закон також надає Рахунковій палаті право в межах своєї компетенції залучати до участі у здійсненні контрольно-ревізійної діяльності державні контрольні органи та їх представників, а також недержавні аудиторські служби та окремих висококваліфікованих спеціалістів (на договірній основі). Усі контрольні органи, створені відповідно до законів України в системах Міністерства фінансів України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Національного банку України, Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України, та інші державні контрольні органи, а також органи внутрішньовідомчого контролю та аудиту зобов'язані сприяти діяльності Рахункової палати, надавати за її запитом інформацію про результати перевірок та ревізій, які ними проведено (ст. 21 Закону України “Про Рахункову палату”). Взаємовідносини Рахункової палати з об'єктами, що перевіряються, регламентуються чинним законодавством.

Рахункова палата зобов'язана систематично аналізувати підсумки планових і поточних контрольних заходів, узагальнювати та досліджувати причини і наслідки виявлених відхилень і порушень у процесі формування доходів та витрачання коштів Державного бюджету України, зберігання та використання майна, що є об'єктами права державної власності, надання валютних і кредитно-фінансових ресурсів за їх цільовим призначенням. У процесі аналізу й узагальнення інформації, яку отримує Рахункова палата під час здійснення перевірок, ревізій та обслідувань, вона розробляє і подає Верховній Раді України пропозиції про удосконалення законодавчих актів, що регулюють бюджетні, фінансово-кредитні, цивільно-правові та інші відносини (ст. 30 Закону України “Про Рахункову палату”).

Рахункова палата щорічно не пізніше 1 грудня подає Верховній Раді України загальний письмовий звіт про результати виконання доручень Верховної Ради України, проведених перевірок, ревізій та обслідувань, а також про витрати на цю діяльність (ст. 35 Закону

роботи в процесі виконання своїх функцій і повноважень, за порушення законодавства про державну та іншу таємницю, розголошення державної та іншої таємниці, яка охороняється законом, а також за недостовірність результатів проведених ними перевірок і ревізій, що подаються до державних органів або оприлюднюються, несуть відповідальність згідно із законодавством України (ст. 14 Закону України “Про Рахункову палату”).

України “Про Рахункову палату”). Звіт Рахункової палати, затверджений Верховною Радою України, публікується у виданнях Верховної Ради України¹. Ці законодавчі вимоги збігаються з положеннями Лімської декларації керівних принципів контролю від 01.01.1977 (ст. 16).

На сьогодні, на жаль, залишається невизначеним питання про те, чи справді Рахункова палата є вищим органом фінансового контролю. Як зазначалося, у Рішенні Конституційного Суду України від 23.12.1997 № 7-зп було надано роз’яснення щодо місця Рахункової палати в системі органів державної влади. На думку Конституційного Суду України, Рахункова палата не є вищим органом фінансового контролю². До чинного законодавства необхідно вносити зміни з метою уточнення правового статусу цього органу³. Рахункова палата має бути відокремлена від органів державної влади, перевірку яких

¹ Реалізації принципу публічності у діяльності Рахункової палати має сприяти ст. 40 Закону України “Про Рахункову палату”, відповідно до якої Рахункова палата регулярно публікує інформацію про свою діяльність у засобах масової інформації, а щорічний звіт про її роботу перед Верховною Радою України підлягає обов’язковому опублікуванню.

² Приймаючи таке рішення, Конституційний Суд України виходив з того, що Конституція України закріплює за Рахунковою палатою функцію здійснення контролю за використанням коштів Державного бюджету України (ст. 98), а Закон України “Про Рахункову палату” в першій редакції уповноважив Рахункову палату здійснювати вищий державний фінансово-економічний контроль (ч. 1 ст. 1 та ст. 3), надавши у ст. 36 їй статус вищого незалежного органу фінансово-економічного контролю. Поняття “державний фінансово-економічний контроль” є набагато ширшим за поняття “контроль за використанням коштів Державного бюджету України”, тоді як розуміння призначення Рахункової палати у законі має спиратися на конституційну норму.

³ Так, 27 вересня 2012 р. Конституційна асамблея, яка є спеціальним допоміжним органом при Президенті України, підтримала звернення Першого віце-прем’єр-міністра України В. І. Хорошковського від 10.09.2012 № 010/53516-53 щодо необхідності внесення змін до ст. 98 Конституції України в частині розширення повноважень Рахункової палати, а саме щодо здійснення контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України, оскільки, з одного боку, контроль за надходженням бюджетних коштів та їх використання є цілісним процесом, а з другого, – практика розширення повноважень Рахункової палати як незалежного органу фінансового контролю відповідає міжнародним стандартам.

вона здійснює, діяти самостійно, а не від імені Верховної Ради України, і мати статус вищого органу фінансового контролю.

У зв'язку з позбавленням Рахункової палати на підставі Рішення Конституційного Суду України від 23.12.1997 № 7-зп права видавати обов'язкові до виконання приписи, актуальною залишається проблема впровадження механізмів, які б давали змогу забезпечити їх виконання або принаймні реагування на висновки Рахункової палати з боку об'єктів відповідних перевірок. Так, аналіз ст. 7 Закону України "Про Рахункову палату" показує, що цей орган фінансового контролю не наділений правом самостійно вирішувати питання щодо осіб, винних у порушенні законодавства, або хоча б виносити приписи про усунення порушень законодавства в частині, що стосується використання коштів державного бюджету. Рахункова палата як орган фінансового контролю повинна мати не лише контрольні повноваження, а й повноваження з усунення недоліків і порушень у використанні коштів державного бюджету установами та організаціями, які вона перевіряє. Вплив Рахункової палати не повинен обмежуватися поданням інформації про порушення законодавства чи порушенням клопотання перед певними органами про притягнення порушника до юридичної відповідальності, вона має самостійно приймати відповідні рішення.

Незважаючи на складний шлях організаційно-правового становлення, Рахункова палата України ще в 1998 р. стала членом Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), у 1999 р. її прийнято до Європейської організації вищих органів фінансового контролю (EUROSAI), а у 2000 р. – до Ради керуючих вищих органів фінансового контролю країн – учасниць Співдружності Незалежних Держав. Таким чином, Рахункова палата визнана міжнародною спільнотою як вищий орган державного фінансового контролю з 1998 р.

Отже, на сьогодні Рахункова палата України є незалежним органом контролю спеціальної конституційної компетенції. Такий статус дає змогу поширювати на неї загальноприйняте в усьому світі та в Міжнародній організації вищих органів фінансового контролю визначення як вищого органу фінансового контролю держави. Рахункова палата здійснює заходи фінансового контролю відповідно до чинного законодавства України та Лімської декларації керівних принципів контролю від 01.01.1977. Щодо ролі в системі органів фінансо-

вого контролю України, то її слід підвищити, закріпивши за Рахунковою палатою функцію координатора контрольної діяльності в межах її компетенції.

3.3. БЮДЖЕТНІ ПОВНОВАЖЕННЯ МІНІСТЕРСТВА ФІНАНСІВ УКРАЇНИ

Серед органів виконавчої влади, які виконують контрольні функції у бюджетному процесі, важлива роль належить Міністерству фінансів України. Особливості його контрольної діяльності порівняно з іншими органами державного управління та фінансового контролю, які утворюють систему контролюючих суб'єктів у бюджетному процесі, визначаються організаційно-правовим статусом.

Відповідно до Положення про Міністерство фінансів України (далі – Положення), затвердженого Указом Президента України від 08.04.2011 № 446/2011, Міністерство – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Міністерство фінансів України є юридичною особою публічного права, має самостійний баланс, печатку із зображенням Державного герба України та своїм найменуванням, власні бланки, рахунки в органах Державної казначейської служби України. Міністерство підпорядковане Кабінету Міністрів України, який здійснює загальну організацію контролю в бюджетному процесі.

Міністерство фінансів України у своїй діяльності керується Конституцією України, Законом України “Про центральні органи виконавчої влади” від 17.03.2011 № 3166-VI, іншими законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства України, а також дорученнями Президента України.

Міністерство фінансів України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної фінансової, бюджетної, податкової, митної політики, політики у сфері державного фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку, випуску і проведення лотерей, організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності, видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів

і дорогоцінного каміння, їх обігу та обліку, у сфері запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

Відповідно до Положення Міністр фінансів України спрямовує та координує діяльність Державної казначейської служби України, Державної митної служби України, Державної податкової служби України, Державної пробірної служби України, Державної служби фінансового моніторингу України та Державної фінансової інспекції України. Отже, Міністерство фінансів України очолює систему органів управління фінансами та фінансового контролю і є одним з основних учасників бюджетного процесу.

Повноваження Міністерства фінансів України з контролю за дотриманням бюджетного законодавства встановлюються ст. 111 Бюджетного кодексу України¹: Міністерство здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу як щодо державного, так і місцевих бюджетів, якщо інше не передбачено законодавством України. У межах повноважень воно

¹ Нині відповідно до Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів” від 16.10.2012 № 5463-VI у тексті Бюджетного кодексу України слова “Міністерство фінансів України”, “Міністр фінансів України, або особа, яка виконує його обов’язки”, “Державна казначейська служба України”, “органи Державної казначейської служби України”, “Державна фінансова інспекція України”, “органи Державної фінансової інспекції України”, “центральный податковий орган”, “Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим” в усіх відмінках відповідно замінено словами “центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики”, “член Кабінету Міністрів України, відповідальний за формування та реалізацію державної бюджетної політики, або особа, яка виконує його обов’язки”, “центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів”, “органи, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів”, “центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю”, “органи державного фінансового контролю”, “центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику”, “орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань фінансів”.

забезпечує реалізацію єдиної державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, координує та спрямовує діяльність органів виконавчої влади, уповноважених на проведення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, визначає основні організаційно-методичні засади та дає оцінку функціонуванню систем внутрішнього контролю і аудиту, якщо інше не передбачено законодавством. Місцеві фінансові органи¹ здійснюють контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу щодо місцевих бюджетів.

Як бачимо, ця стаття Кодексу не визначає змісту контрольної функції Міністерства фінансів України на кожній стадії бюджетного процесу, методів контролю, повноважень з організації системи контролю, що перешкоджає створенню концепції державного фінансового контролю в бюджетному процесі. Отже, роль Міністерства фінансів України в організації системи органів бюджетного контролю залишається поза увагою держави та недостатньо врегульована на рівні закону.

Здійснення Міністерством фінансів України контролю за дотриманням бюджетного законодавства, що має місце згідно з Бюджетним кодексом України на кожній стадії бюджетного процесу, є складовою ширших бюджетних повноважень, пов'язаних із завданнями, поставленими перед Міністерством. До основних завдань Міністерства у сфері бюджетної діяльності відповідно до Кодексу та Положення належать:

- формування та забезпечення реалізації державної фінансової, бюджетної, податкової і митної політики;
- формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку, випуску та проведення лотерей, організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів

¹ Місцевий фінансовий орган – установа, що відповідно до законодавства України здійснює функції складання, виконання місцевих бюджетів, контролю за витрачанням коштів розпорядниками бюджетних коштів, а також інші функції, пов'язані з управлінням коштами місцевого бюджету. Для цілей Бюджетного кодексу України орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань фінансів віднесено до місцевих фінансових органів. Сільський голова забезпечує виконання функцій місцевого фінансового органу, якщо такий орган не створено згідно із законом (п. 36 ст. 2 Бюджетного кодексу України).

- суворої звітності, видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, їх обігу та обліку, у сфері запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;
- формування та забезпечення в межах повноважень реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю, координації та спрямування діяльності органів виконавчої влади, уповноважених на проведення контролю за дотриманням бюджетного законодавства;
 - здійснення заходів із підвищення ефективності управління державними фінансами;
 - розроблення разом з іншими центральними органами виконавчої влади проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період;
 - розроблення в установленому порядку проекту закону про Державний бюджет України;
 - організація роботи, пов'язаної зі складанням та управлінням виконання Державного бюджету України, координація діяльності учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету;
 - розроблення в установленому порядку прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди;
 - удосконалення міжбюджетних відносин;
 - забезпечення управління державним та гарантованим державним боргом¹;
 - удосконалення методів фінансового і бюджетного планування;
 - державне регулювання бухгалтерського обліку та фінансової і бюджетної звітності в Україні, розроблення стратегії розвитку національної системи бухгалтерського обліку, визначення єдиних методологічних засад бухгалтерського обліку та складання фінансової і бюджетної звітності, обов'язкових для всіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності та підпорядкування (крім банків), адаптація зако-

¹ Повноваження Міністерства фінансів України щодо здійснення державних запозичень та управління державним боргом України також визначені у гл. 3 “Фінансування бюджету (дефіцит, профіцит) та державний (місцевий) борг” Бюджетного кодексу України.

нодавства з питань бухгалтерського обліку в Україні до законодавства Європейського Союзу та запровадження міжнародних стандартів фінансової звітності;

- забезпечення здійснення повноважень головного розпорядника бюджетних коштів в установах і організаціях, що належать до сфери управління Міністерства фінансів України, центральних органах виконавчої влади.

Відповідно до покладених завдань у сфері бюджетної діяльності Міністерство фінансів України, зокрема, реалізує такі заходи:

- 1) розробляє проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період;
- 2) здійснює прогнозування та аналіз доходів бюджету;
- 3) складає та уточнює прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди;
- 4) 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 плановим два бюджетні періоди, загальний рівень доходів, видатків і кредитування бюджету, дає оцінку обсягу фінансування бюджету для складання проекту Державного бюджету України;
- 5) розробляє і доводить до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів на плановий і відповідні періоди для підготовки проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на відповідні періоди, встановлює термін та порядок їх подання;
- 6) здійснює оцінку відповідності бюджетному законодавству бюджетних запитів, паспортів бюджетних програм, проектів зведених кошторисів для складання розпису державного бюджету;
- 7) провадить аналіз бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, стосовно його відповідності меті, пріоритетності та ефективності використання бюджетних коштів;
- 8) здійснює оцінку виконання результативних показників бюджетних програм та відповідності звітності головних розпорядників бюджетних коштів показникам, встановленим законом про Державний бюджет України;

- 9) складає проект закону про Державний бюджет України та готує відповідні матеріали, що до нього додаються;
- 10) здійснює підготовку аналітичних матеріалів до закону про Державний бюджет України;
- 11) складає розпис Державного бюджету України згідно з бюджетними призначеннями та вносить зміни до нього, у тому числі в частині міжбюджетних трансфертів у розрізі місцевих бюджетів; розробляє інструктивні матеріали щодо складання розпису (тимчасового розпису) державного бюджету;
- 12) вносить зміни до розпису Державного бюджету України за загальним фондом з метою забезпечення збалансованості надходжень та витрат з дотриманням граничного обсягу річного дефіциту (профіциту) державного бюджету;
- 13) разом із головними розпорядниками бюджетних коштів затверджує паспорти бюджетних програм;
- 14) формує проект річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України та здійснює публічне представлення звіту про виконання державного бюджету за попередній бюджетний період;
- 15) здійснює передачу бюджетних призначень та перерозподіл видатків бюджету за рішенням Кабінету Міністрів України, погодженим із Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету;
- 16) визначає розміри фінансових нормативів бюджетної забезпеченості;
- 17) вносить у встановленому порядку пропозиції щодо щорічного перегляду ставок податків і зборів, що мають фіксоване значення, для компенсації інфляційного впливу на обсяг надходжень до бюджету;
- 18) здійснює державні внутрішні та зовнішні запозичення у межах, визначених законом про Державний бюджет України;
- 19) здійснює управління державним боргом та гарантованим державою боргом;
- 20) розглядає звіти про виконання покладених на Державну податкову службу України, Державну казначейську службу України, Державну митну службу України, Державну пробірну службу України, Державну службу фінансового моніторингу України, Державну фінансову інспекцію України завдань та плани їх роботи;

- 21) забезпечує регулювання міжбюджетних відносин між державним та місцевими бюджетами;
- 22) забезпечує розроблення методики визначення міжбюджетних трансфертів;
- 23) затверджує форми звітності про виконання місцевих бюджетів;
- 24) запроваджує програмно-цільовий метод складання і виконання місцевих бюджетів та середньострокове бюджетне планування на місцевому рівні;
- 25) приймає рішення щодо безспірного вилучення коштів із місцевих бюджетів до державного бюджету;
- 26) погоджує обсяги та умови здійснення місцевих запозичень, здійснює реєстрацію місцевих запозичень і місцевих гарантій;
- 27) погоджує залучення на поворотній основі коштів єдиного казначейського рахунку для покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів, Пенсійного фонду України та для надання середньострокових позик місцевим бюджетам;
- 28) здійснює контроль за виконанням суб'єктами господарювання зобов'язань перед державою за угодами про реструктурування простроченої заборгованості;
- 29) здійснює нормативно-правове регулювання у фінансовій, бюджетній, податковій, митній сферах, у сфері державного фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку, випуску і проведення лотерей¹, організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності, видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, їх обігу та обліку, у сфері запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;
- 30) забезпечує виконання законодавства у сферах, що належать до відання Міністерства фінансів України;
- 31) визначає пріоритетні напрями розвитку сфер, віднесених до відання Міністерства фінансів України;
- 32) готує за участю інших заінтересованих центральних органів виконавчої влади експертні висновки до законопроектів щодо

¹ Див.: Про державні лотереї в Україні : закон України від 06.09.2012 № 5204-VI.

їх впливу на показники бюджету (з обов'язковим визначенням вартісної величини такого впливу), можливостей фінансового забезпечення у відповідному бюджетному періоді та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини, і пропозиції щодо їх розгляду¹.

Переважна більшість із зазначених заходів, здійснюваних Міністерством фінансів України у сфері бюджетної діяльності на підставі Положення, попередньо була закріплена в Бюджетному кодексі України. Крім того, відповідно до ч. 3 ст. 31 Бюджетного кодексу України Міністерство разом з Рахунковою палатою здійснює контроль за проведенням таємних видатків Державного бюджету України.

З огляду на викладене, можна дійти висновку, що Міністерство фінансів України як учасник бюджетного процесу та орган бюджетного контролю реалізує покладені на нього бюджетні повноваження на кожній стадії бюджетного процесу.

На першій стадії бюджетного процесу – складання проектів бюджетів – контрольні повноваження Міністерства фінансів України полягають у тому, що саме воно відповідає за складання проекту закону про державний бюджет, визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, які використовуються для підготовки бюджетних запитів і розроблення проекту Державного бюджету України та його прогнозу на наступні за плановим два бюджетні періоди (ч. 2 ст. 32 Бюджетного кодексу України). Міністерство

¹ Згідно з ч. 2 ст. 27 Бюджетного кодексу України внесені до парламенту законопроекти, які впливають на показники бюджету, протягом п'яти днів направляються до Кабінету Міністрів України для здійснення експертизи щодо їх впливу на показники бюджету та відповідності законам, які регулюють бюджетні відносини. Кабінет Міністрів України у двотижневий строк з дня отримання законопроекту подає до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету експертний висновок, підготовлений Міністерством фінансів України за участю інших заінтересованих центральних органів виконавчої влади. Цей висновок має містити інформацію щодо повноти та достовірності даних, викладених у фінансово-економічному обґрунтуванні, впливу законопроекту на показники бюджету (з обов'язковим визначенням вартісної величини такого впливу), можливостей фінансового забезпечення у відповідному бюджетному періоді, відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини, та пропозиції щодо його розгляду.

фінансів України спільно з іншими центральними органами виконавчої влади розробляє відповідно до визначених у щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України пріоритетів бюджетної політики проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період та до 20 березня року, що передує плановому, подає його на розгляд до Кабінету Міністрів України (ч. 1 ст. 33 Бюджетного кодексу України).

На підставі основних прогностичних макропоказників економічного і соціального розвитку України на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди та аналізу виконання бюджету у попередніх та поточному бюджетних періодах Міністерство визначає загальний рівень доходів, видатків і кредитування бюджету та дає оцінку обсягу фінансування бюджету для складання проекту Державного бюджету України та його індикативних прогностичних показників на наступні за плановим два бюджетні періоди.

Для підготовки проекту Державного бюджету України Міністерство фінансів України розробляє і доводить до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів у терміни, визначені Міністерством (ч. 1 ст. 34 Бюджетного кодексу України)¹. Головні розпорядники бюджетних коштів забезпечують складання бюджетних запитів для подання Міністерству фінансів України відповідно до вимог інструкції з підготовки бюджетних запитів, з урахуванням звітів про виконання паспортів бюджетних програм, а також висновків про результати контрольних заходів, проведених органами, уповноваженими на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, у терміни та в порядку, встановлені Міністерством фінансів України. Бюджетні запити, складені головними розпорядниками бюджетних коштів, мають містити всю інформацію, необхідну для аналізу показників проекту Державного бюджету України, його індикативних прогностичних показників на наступні за плановим два бюджетні періоди, згідно з вимогами Міністерства.

Міністерство фінансів України на будь-якому етапі складання і розгляду проекту державного бюджету проводить аналіз бюджетно-

¹ Порядок складання бюджетних запитів для підготовки проектів місцевих бюджетів визначено у ст. 75 Бюджетного кодексу України.

го запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, щодо його відповідності меті, пріоритетності, а також ефективності використання бюджетних коштів. На основі аналізу, у тому числі на підставі звітів про виконання паспортів бюджетних програм, висновків про результати контрольних заходів, проведених органами, уповноваженими на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, Міністр фінансів України приймає рішення про включення бюджетного запиту до проекту державного бюджету перед поданням його на розгляд Кабінету Міністрів України (ч. 1 ст. 36 Бюджетного кодексу України).

Міністерство фінансів України також доводить Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний бюджетний період. Водночас Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад зобов'язані надавати необхідну інформацію: Міністерству фінансів України – для проведення розрахунків обсягів міжбюджетних трансфертів та інших показників; Комітету Верховної Ради України з питань бюджету – для розгляду цих розрахунків (пункти 1, 2 ст. 75 Бюджетного кодексу України).

На основі аналізу бюджетних запитів Міністерство фінансів України готує проект закону про Державний бюджет України. Під час підготовки проекту Міністерство розглядає та вживає заходи для усунення розбіжностей з головними розпорядниками бюджетних коштів. Якщо узгодження не досягнуто, воно додає свій висновок з неузгоджених питань до зазначеного проекту, який подається Кабінету Міністрів України. Відповідно до ч. 1 ст. 37 Бюджетного кодексу України Міністерство фінансів України подає Кабінету Міністрів України проект закону про Державний бюджет України та вносить пропозиції щодо термінів і порядку його розгляду в уряді.

На другій стадії бюджетного процесу – розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України – на Міністерство в особі Міністра фінансів покладається обов'язок представляти проект закону про Державний бюджет України на наступний рік на пленарному засіданні Верховної Ради України не пізніше ніж через п'ять днів з дня подання його Кабінетом Міністрів України до парламенту (ч. 1 ст. 154 Закону України "Про Регламент Верховної Ради України").

З доповіді Міністра розпочинається розгляд проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні, а під час третього читання Міністр виступає зі співповіддю про пропозиції щодо усунення суперечностей і помилок у тексті статей проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік (ч. 3 ст. 159 Закону України “Про Регламент Верховної Ради України”).

На третій стадії бюджетного процесу – виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України, – Міністерство здійснює загальну організацію та управління виконанням Державного бюджету України, координує діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету (ст. 42 Бюджетного кодексу України). Державний бюджет України виконується за розписом, який затверджується Міністром фінансів України відповідно до бюджетних призначень у місячний строк з дня прийняття закону про Державний бюджет України. До затвердження розпису державного бюджету Міністр фінансів України затверджує тимчасовий розпис державного бюджету на відповідний період (ч. 1 ст. 44 Бюджетного кодексу України). Міністерство фінансів України протягом бюджетного періоду забезпечує відповідність розпису Державного бюджету України встановленим бюджетним призначенням, а також відповідність розподілу бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів за загальним фондом державного бюджету за визначеними цим розписом періодами року відповідному прогнозу надходжень протягом бюджетного періоду. Контролюючи виконання Державного бюджету України за доходами, Міністерство фінансів України здійснює прогнозування та аналіз доходів бюджету, а також погодження рішень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, про розстрочення або відстрочення грошових зобов’язань платників податків чи податкового боргу на строк, що виходить за межі одного бюджетного періоду, стосовно загальнодержавних податків і зборів (обов’язкових платежів).

На стадії виконання бюджету відповідно до ч. 1 ст. 52 Бюджетного кодексу України до закону про державний бюджет можуть вноситися зміни у разі відхилення оцінки основних прогнозних макроекономічних і соціального розвитку України та надходжень бюджету від прогнозу, врахованого при затвердженні Державного бюджету України на відповідний бюджетний період, а також зміни струк-

тури витрат державного бюджету, уточнення пріоритетів бюджетної політики та в інших випадках, передбачених Кодексом. Міністерство фінансів України здійснює щомісячну оцінку відповідності надходжень показникам, встановленим Державним бюджетом України. Факт перевиконання надходжень визнається на підставі офіційних висновків Міністерства фінансів України щодо виконання Державного бюджету України за підсумками трьох кварталів у разі перевищення показників надходжень державного бюджету, врахованих у розписі державного бюджету на відповідний період, більше ніж на 15 %. Такі висновки подаються Верховній Раді України до 15 жовтня поточного року (ч. 1 ст. 53 Кодексу).

У Бюджетному кодексі України також визначені випадки скорочення видатків і кредитування загального фонду державного бюджету на стадії його виконання (ст. 54). Так, якщо за результатами місячного звіту про виконання загального фонду Державного бюджету України з'ясується, що отриманих надходжень недостатньо для здійснення бюджетних асигнувань відповідно до бюджетних призначень з урахуванням граничного обсягу дефіциту (профіциту), затвердженого законом про державний бюджет, Міністр фінансів України може вносити зміни до розпису Державного бюджету України за загальним фондом з метою забезпечення збалансованості його надходжень та витрат з дотриманням граничного обсягу річного дефіциту (профіциту). Якщо за результатами квартального звіту про виконання Державного бюджету України має місце недоотримання надходжень загального фонду Державного бюджету України більш ніж на 15 % суми, передбаченої розписом державного бюджету на відповідний період, Міністерство фінансів України готує пропозиції про внесення змін до державного бюджету. Кабінет Міністрів України, розглянувши ці пропозиції, подає до Верховної Ради України розроблений на їх основі проект закону про внесення змін до закону про Державний бюджет України не пізніше двох тижнів з дня подання пропозицій Міністерством. На регіональному рівні загальну організацію та управління виконанням відповідних місцевих бюджетів забезпечують місцеві фінансові органи (ст. 78 Кодексу).

На четвертій стадії бюджетного процесу – підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього – роль Міністерства фінансів України насамперед полягає у регулюванні питань методології бухгалтерського обліку та складання звіту

ності про виконання бюджетів. Міністерство координує діяльність Державної казначейської служби України і погоджує її нормативно-правові акти з питань ведення бухгалтерського обліку виконання державного бюджету. Бюджетні установи ведуть бухгалтерський облік відповідно до національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку, затверджених Міністерством фінансів України, а також інших нормативно-правових актів щодо ведення бухгалтерського обліку.

Окрім того, контроль Міністерства фінансів України та його органів за дотриманням бюджетного законодавства на стадії підготовки та розгляду звітів про виконання державного та місцевих бюджетів полягає в тому, що вони, отримуючи за встановленими правилами та формами звіти про виконання відповідних бюджетів та інші фінансові звіти (статті 58–60, 80 Бюджетного кодексу України), здійснюють їх перевірку щодо відповідності бюджетному законодавству. Міністерство фінансів України є одним з основних суб'єктів бюджетного контролю, які отримують місячну і квартальну звітність про виконання державного бюджету. Так, відповідно до ст. 59 Бюджетного кодексу України місячний звіт про виконання державного бюджету подається Державною казначейською службою України Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України не пізніше 15-го числа місяця, наступного за звітним. Зведені показники звітів про виконання бюджетів, інформація про виконання захищених видатків державного бюджету, використання коштів з резервного фонду державного бюджету, використання коштів державного фонду регіонального розвитку, здійснені операції з управління державним боргом, надані державні гарантії подаються Державною казначейською службою України Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України не пізніше 25-го числа місяця, наступного за звітним. Звіт про бюджетну заборгованість подається не пізніше 1-го числа другого місяця, що настає за звітним. Місячні звіти про фактичні надходження податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету, про податковий борг та про суми надміру сплачених грошових зобов'язань платників податків (у галузевому і територіальному розрізах та в розрізі джерел доходів і форм власності) подаються органами, що контролюють справляння надходжень бюджету,

Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України та Міністерству фінансів України не пізніше 15-го числа місяця, наступного за звітним.

Квартальний звіт про виконання Державного бюджету України подається Державною казначейською службою України Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України не пізніше 35 днів після закінчення звітного кварталу. Органи, що контролюють справляння надходжень бюджету, подають Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України та Міністерству фінансів України інформацію про втрати доходів бюджету внаслідок податкових пільг не пізніше 50 днів після закінчення кварталу (не пізніше 70 днів після закінчення року), а також про суми списаного податкового боргу (у галузевому і територіальному розрізах та в розрізі джерел доходів і форм власності) і про розстрочені та відстрочені суми податкового боргу і грошових зобов'язань платників податків не пізніше 35 днів після закінчення кварталу. Міністерство у двотижневий строк після отримання квартального звіту про виконання Державного бюджету України у поточному бюджетному періоді подає Комітету Верховної Ради України з питань бюджету інформацію про виконання текстових статей закону про державний бюджет (ч. 4 ст. 60 Бюджетного кодексу України).

Щодо річного звіту про виконання закону про Державний бюджет, то Міністерство фінансів України уповноважене підготувати його проект. Крім того, на Міністра покладається обов'язок виступити з доповіддю під час розгляду цього питання на пленарному засіданні Верховної Ради України (ст. 162 Закону України "Про Регламент Верховної Ради України"). Звітність про виконання місцевих бюджетів складається відповідно до вимог, встановлених до звітності про виконання Державного бюджету України (статті 58–61 Бюджетного кодексу України). Державна казначейська служба України складає та подає відповідним місцевим фінансовим органам звітність про виконання місцевих бюджетів за встановленими формами (ч. 2 ст. 80 Кодексу).

Міністерство фінансів України здійснює бюджетний контроль, застосовуючи такі методи: вивчення, аналіз, оцінку ефективності використання бюджетних коштів, аудит, облік, звітування та ін. Перевірка є контрольним заходом у діяльності Міністерства. Відповід-

но до Положення, Міністерство може здійснювати внутрішній фінансовий контроль та аудит на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери його управління. Незважаючи на те, що економічні заходи контролю переважають у діяльності Міністерства, контроль у бюджетному процесі з його боку є результативним.

Нині в законодавстві не визначено ревізії як метод контрольної діяльності Міністерства фінансів України, проте вони здійснюються підпорядкованими Міністерству органами фінансового контролю спеціальної компетенції. Так, проведення державного фінансового аудиту, перевірка державних закупівель та інспектування у формі ревізії під час здійснення державного фінансового контролю покладаються на підпорядкований Міністерству орган – Державну фінансову інспекцію України¹. Відповідно до ст. 113 Бюджетного кодексу України до повноважень органів Державної фінансової інспекції України з контролю за дотриманням бюджетного законодавства належить здійснення контролю за: 1) цільовим та ефективним використанням коштів державного та місцевих бюджетів (включаючи проведення державного фінансового аудиту); 2) цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), одержаних під державні (місцеві) гарантії; 3) достовірністю визначення потреби в бюджетних коштах при складанні планових бюджетних показників; 4) відповідністю взятих розпорядниками бюджетних коштів бюджетних зобов'язань бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі); 5) веденням бухгалтерського обліку, а також складанням фінансової і бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі), кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету; 6) станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту у розпорядників бюджетних коштів. Державна фінансова інспекція України щомісячно надає Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України та Міністерству фінансів України звіти про узагальнені результати контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

¹ Див.: Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : закон України від 26.01.1993 № 2939-XII.

Зведення, складання та подання звітності про виконання Державного бюджету України, відповідно до Бюджетного кодексу України (ч. 1 п. 2 ст. 58), здійснюється Державною казначейською службою України, діяльність якої підпорядковується Міністерству фінансів України. Державна казначейська служба України також наділена певними контрольними повноваженнями у сфері бюджету, які полягають у здійсненні контролю за: 1) веденням бухгалтерського обліку всіх надходжень і витрат Державного та місцевих бюджетів, складанням та поданням фінансової і бюджетної звітності; 2) бюджетними повноваженнями при зарахуванні надходжень бюджету; 3) відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів показникам розпису бюджету; 4) відповідністю взятих розпорядниками бюджетних коштів бюджетних зобов'язань бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі); 5) відповідністю платежів взятим бюджетним зобов'язанням та бюджетним асигнуванням (ч. 1 ст. 112 Бюджетного кодексу України). Державна казначейська служба України в межах своїх повноважень забезпечує організацію та координацію діяльності головних бухгалтерів бюджетних установ та контроль за виконанням ними своїх повноважень шляхом оцінки їхньої діяльності.

Отже, Міністерство фінансів України в бюджетному процесі здійснює попередній, поточний та наступний контроль із використанням адміністративних заходів за допомогою підконтрольного суб'єкта – Державної фінансової інспекції України та економічних заходів за допомогою підконтрольного суб'єкта – Державної казначейської служби України.

Відповідно до Положення, Міністерство фінансів України для виконання покладених на нього завдань має право одержувати в установленому законодавством порядку безоплатно від міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, головних розпорядників бюджетних коштів, Національного банку України, підприємств (установ, організацій), банків та інших фінансових установ усіх форм власності та інших суб'єктів інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на Міністерство завдань. Нормативно-правові акти, видані у межах його повноважень, обов'язкові до виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами та

місцевими державними адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами (установами, організаціями) усіх форм власності та громадянами.

Міністерство фінансів України та місцеві фінансові органи мають право застосовувати за порушення бюджетного законодавства до учасників бюджетного процесу такі заходи впливу (ст. 117 Бюджетного кодексу України): зупинення операцій з бюджетними коштами, призупинення бюджетних асигнувань, зменшення бюджетних асигнувань, повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету, безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів. Рішення про застосування вказаних заходів впливу за порушення бюджетного законодавства приймається Міністерством фінансів України, органами Державної казначейської служби України, органами Державної фінансової інспекції України, місцевими фінансовими органами, головними розпорядниками бюджетних коштів у межах наданих їм повноважень на підставі протоколу про порушення бюджетного законодавства або акта ревізії та доданих до них матеріалів. Рішення набирає чинності з дня його підписання (ч. 1 п. 2 ст. 118 Бюджетного кодексу України)¹.

Таким чином, виходячи з зазначеного, можна дійти висновку, що Міністерство фінансів України виконує провідну роль на всіх стадіях бюджетного процесу, реалізуючи такі функції: регулюючу, контролюючу, методичну, координаційну, аналітичну та нормотворчу.

3.4. ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

На сьогодні особливої уваги потребують питання удосконалення правового регулювання фінансового контролю у тих сферах бюджетної діяльності, які не повністю охоплені системою контрольних

¹ Див.: Про Положення про Міністерство фінансів України : указ Президента України від 08.04.2011 № 446/2011; Про затвердження Порядку складання Протоколу про порушення бюджетного законодавства та форми Протоколу про порушення бюджетного законодавства : наказ Міністерства фінансів України від 15.11.2010 № 1370.

заходів. Зокрема, це стосується місцевого самоврядування і так званого муніципального або комунального фінансового контролю. Як відомо, в Україні немає нормативно-правового акта, який би врегулював загальні питання організації і здійснення фінансового контролю. Повноваження кожного контролюючого суб'єкта, який здійснює фінансовий, у тому числі бюджетний, контроль на державному або місцевому рівні, визначає окремий закон чи підзаконний нормативно-правовий акт.

Аналіз основних нормативно-правових актів (Конституції України від 28.06.1996, Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 № 2456-VI, Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 № 280/97-ВР, “Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим”¹ від 23.12.1998 № 350-XIV, “Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим” від 10.02.1998 № 90/98-ВР, “Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим” від 16.06.2011 № 3530-VI, “Про місцеві державні адміністрації” від 09.04.1999 № 586-XIV, “Про столицю України – місто-герой Київ” від 15.01.1999 № 401-XIV) дає підстави стверджувати, що у вітчизняному законодавстві поняття “муніципальний фінансовий контроль” або “комунальний фінансовий контроль” не розглядаються.

До суб'єктів муніципального або комунального фінансового контролю можна віднести органи влади Автономної Республіки Крим – Верховну Раду Автономної Республіки Крим та Раду міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, місцеві ради та їх виконавчі органи. Сільські, селищні, міські ради є представницькими органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їхніх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України. Обласні та районні ради – органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах визначених повноважень.

Контрольна діяльність місцевих рад має особливе значення, оскільки дає змогу представницьким органам влади брати безпосередню участь у вирішенні конкретних питань у сфері фінансової ді-

¹ Конституція Автономної Республіки Крим була прийнята на другій сесії Верховної Ради Автономної Республіки Крим 21 жовтня 1998 р.

яльності. Характер діяльності місцевих рад, їх правовий статус зумовляють наявність певних рис, що відрізняють фінансовий контроль, здійснюваний органами місцевого самоврядування, від інших видів фінансового контролю.

Бюджетний кодекс України на законодавчому рівні чітко визначив повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад, а також Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів відповідних рад з контролю за дотриманням бюджетного законодавства. Однак основоположні засади реалізації бюджетних повноважень на територіальному рівні закладено у Конституції України. Відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 138 Основного закону до відання Автономної Республіки Крим належать розроблення, затвердження та виконання бюджету Автономної Республіки Крим на основі єдиної податкової і бюджетної політики України, а ст. 143 (ч. 1, 2) закріплює право органів місцевого самоврядування затверджувати бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць та контролювати їх виконання.

Беручи за основу зміст наведених конституційних норм, ст. 114 Бюджетного кодексу України до повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим та відповідних місцевих рад у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства відносить здійснення контролю за виконанням рішення про місцевий бюджет та інші повноваження, передбачені Бюджетним кодексом України, законом про державний бюджет та рішенням про місцевий бюджет. Позиція законодавця щодо визначення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим та відповідних місцевих рад – представницьких органів влади у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства в контексті ст. 114 Бюджетного кодексу України, на нашу думку, суперечить п. 4 ч. 1 ст. 138 і частинам 1, 2 ст. 143 Конституції України, які визначають бюджетні повноваження представницьких органів влади Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, та ч. 2 ст. 19 Бюджетного кодексу України, згідно з якою контроль за дотриманням бюджетного законодавства здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу. Тому, розглядаючи це питання, ми будемо дотримуватися ст. 19 Бюджетного кодексу України як основоположної в регулюванні бюджетного процесу та обстоювати думку про те, що Верховна Рада Автономної Республіки Крим та відповідні місцеві ради, як і Верховна Рада України на дер-

жавному рівні, здійснюють контрольні заходи на всіх чотирьох стадіях бюджетного процесу.

Контрольні повноваження у сфері бюджету також мають Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних місцевих рад. Згідно зі ст. 115 Бюджетного кодексу України контроль за відповідністю бюджетному законодавству показників затверджених бюджетів, розпису бюджету, кошторисів бюджетних установ та інших документів, які використовуються у бюджетному процесі, здійснюється:

1) Радою міністрів Автономної Республіки Крим – щодо бюджетів міст республіканського АР Крим значення та районних бюджетів АР Крим;

2) обласними державними адміністраціями – щодо районних та міських (міст обласного значення) бюджетів;

3) міськими державними адміністраціями в містах Києві та Севастополі – щодо районних у цих містах бюджетів;

4) районними державними адміністраціями – щодо міських (міст районного значення), селищних, сільських бюджетів та бюджетів їх об'єднань, що створюються згідно із законом;

5) виконавчими органами міських рад – щодо бюджетів районів у містах, сіл, селищ чи міст районного значення.

Положення Конституції України щодо бюджетних повноважень органів влади Автономної Республіки Крим набули розвитку в Законах України “Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим”, “Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим” та “Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим”. Згідно з п. 13 ч. 1 ст. 18 Закону України “Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим” Автономній Республіці Крим надано повноваження щодо складання, затвердження, виконання бюджету Автономної Республіки Крим, а п. 7 ч. 2 ст. 26 цього ж Закону до повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим віднесено затвердження бюджету Автономної Республіки Крим і внесення змін до нього, контроль за його виконанням та прийняття рішення щодо звіту про його виконання¹, а також прийняття, за пропозицією Ради міністрів

¹ Повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим також визначені у ст. 9 Закону України “Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим” від 10.02.1998, зокрема у пунктах 7, 9, 10 ч. 2 ст. 9 Закону зазначається, що до відання Верховної Ради Автономної Республіки Крим належить

Автономної Республіки Крим, рішень про випуск місцевих (внутрішніх. – *Прим. авт.*)¹ позик та визначення, за пропозицією Ради міністрів Автономної Республіки Крим, порядку утворення цільових (у тому числі валютних) фондів, затвердження положень про ці фонди, контроль за використанням коштів зазначених фондів та затвердження звітів про їх використання (пункти 9, 10 ч. 2 ст. 26).

Відповідно до ч. 10 ст. 75 Бюджетного кодексу України складання проекту бюджету Автономної Республіки Крим і підготовка проекту рішення про бюджет Автономної Республіки Крим здійснюються Радою міністрів Автономної Республіки Крим². Схвалений нею проект рішення подається на розгляд Верховної Ради Автономної Республіки Крим (ч. 1 ст. 76 Бюджетного кодексу України). Рада міністрів Автономної Республіки Крим також забезпечує виконання бюджету Автономної Республіки Крим (ч. 1 ст. 78 Бюджетного кодексу України).

Згідно з ч. 1 ст. 19 Бюджетного кодексу України на стадії виконання місцевого бюджету до рішення про місцевий бюджет можуть вноситися зміни. Рішення про внесення змін до рішення про бюджет АР Крим ухвалюється Верховною Радою автономії на підставі офіційного висновку місцевого фінансового органу про перевиконання чи недовиконання дохідної частини загального фонду, про обсяг залишку коштів загального та спеціального фондів (крім власних надходжень бюджетних установ) бюджету Автономної Республіки Крим. Факт перевиконання дохідної частини загального фонду бюджету Автономної Республіки Крим визнається за підсумками першого півріччя

затвердження бюджету Автономної Республіки Крим та внесення змін до нього, контроль за його виконанням, прийняття рішення щодо звіту про його виконання; прийняття рішень щодо випуску місцевих позик; утворення позабюджетних цільових (у тому числі валютних) фондів, затвердження положень про ці фонди, затвердження звітів про використання зазначених фондів.

¹ Порядок здійснення місцевих запозичень регламентовано ст. 74 Бюджетного кодексу України та Положенням про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик, затвердженим рішенням Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 07.10.2003 № 414.

² Повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим у сфері бюджетної діяльності визначені у Законі України “Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим” (пункти 3, 5 ч. 1 ст. 2, ч. 2 ст. 14, ст. 16).

та наступних звітних періодів з початку поточного бюджетного періоду на підставі офіційних висновків місцевого фінансового органу за умови перевищення доходів загального фонду бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів), врахованих у розписі бюджету на відповідний період, не менше ніж на 5 %. Факт недоотримання доходів загального фонду бюджету Автономної Республіки Крим встановлюється на підставі офіційного висновку місцевого фінансового органу за підсумками квартального звіту в разі недоотримання доходів загального фонду бюджету, врахованих у розписі бюджету на відповідний період, більше ніж на 15 %. Зміни до рішення про бюджет Автономної Республіки Крим можуть вноситися Верховною Радою Автономної Республіки Крим з урахуванням положень ст. 52 Бюджетного кодексу України в разі необхідності перерозподілу бюджетних призначень між головними розпорядниками бюджетних коштів (за наявності відповідного обґрунтування) та в інших випадках, передбачених Кодексом (пункти 7, 8 ст. 78).

Верховна Рада Автономної Республіки Крим здійснює контроль за виконанням рішення про бюджет Автономної Республіки Крим як безпосередньо шляхом розгляду квартальних і річного звітів про виконання бюджету, так і через Рахункову палату Верховної Ради Автономної Республіки Крим, яка від її імені здійснює контроль за використанням коштів бюджету АР Крим органами виконавчої влади. У ч. 4 ст. 80 Бюджетного кодексу України передбачено, що квартальний та річний звіти про виконання бюджету автономії подаються до Верховної Ради Автономної Республіки Крим Радою міністрів Автономної Республіки Крим у двомісячний строк після завершення відповідного бюджетного періоду. Перевірку річного звіту здійснює Рахункова палата Верховної Ради Автономної Республіки Крим (щодо використання органами виконавчої влади коштів бюджету Автономної Республіки Крим), після чого Верховна Рада Автономної Республіки Крим затверджує річний звіт про виконання бюджету або приймає інше рішення з цього приводу.

Беручи до уваги викладене, слід підкреслити, що за Конституцією Автономної Республіки Крим до повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим належить утворення Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим для здійснення контролю від її імені за використанням коштів бюджету Автономної Республіки Крим органами виконавчої влади та призначення на по-

саду і звільнення з посади голови Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим за поданням Голови Верховної Ради Автономної Республіки Крим (абз. 2 п. 7 ч. 2 ст. 26 Закону України “Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим”).

Правові основи організації діяльності Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, її статус, функції, повноваження визначає Положення про Рахункову палату Верховної Ради Автономної Республіки Крим, затверджене постановою Верховної Ради Автономної Республіки Крим від 17.03.1999 № 393-2/99 у редакції постанови від 19.05.2005 № 1314-4/05)¹.

Рахункова палата Верховної Ради Автономної Республіки Крим є постійно діючим республіканським органом фінансового контролю, утвореним Верховною Радою Автономної Республіки Крим і підзвітним їй. Рахункова палата Верховної Ради Автономної Республіки Крим є професійно незалежною під час виконання покладених на неї завдань і функцій і здійснює свою діяльність у межах повноважень, на підставі й способами, які передбачені Конституцією України, законами України та Конституцією Автономної Республіки Крим.

Мета діяльності Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим – здійснення контролю за правильним, цільовим та ефективним використанням коштів бюджету Автономної Республіки Крим органами виконавчої влади. Отже, ця діяльність спрямована на удосконалення бюджетної політики та підвищення ефективності управління соціально-економічним розвитком Автономної Республіки Крим.

¹ Відповідно до Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Регламенту Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Положення про Рахункову палату Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Положення про порядок управління майном, що належить Автономній Республіці Крим або передане в її управління, затверджених відповідними постановами Верховної Ради Автономної Республіки Крим, та Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим “Про заходи щодо посилення кадрової роботи в Автономній Республіці Крим” (справа про правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим) від 27.02.2001 № 1-рп/200 окремі норми Положення про Рахункову палату Верховної Ради Автономної Республіки Крим були визнані неконституційними.

Головними завданнями Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим є: здійснення постійного моніторингу бюджетного процесу в Автономній Республіці Крим; забезпечення незалежного фінансового контролю за використанням коштів бюджету Автономної Республіки Крим; здійснення контролю за дотриманням законності і своєчасністю руху коштів бюджету, а також республіканських бюджетних фондів, створених Верховною Радою Автономної Республіки Крим; аналіз виконання бюджету, розроблення пропозицій щодо своєчасного та повного надходження доходів до бюджету, ефективного та цільового використання коштів бюджету; аудит ефективності управління фінансовими і матеріальними ресурсами органами влади Автономної Республіки Крим; інформування Верховної Ради Автономної Республіки Крим, її Президії, Ради міністрів Автономної Республіки Крим про результати контрольних заходів, здійснюваних палатою.

Контрольно-ревізійна та експертно-аналітична діяльність Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим з питань, що належать до її компетенції, здійснюється на підставі річних і поточних планів, які складаються з урахуванням усіх видів і напрямів її діяльності та конкретних доручень Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Рахункова палата Верховної Ради Автономної Республіки Крим проводить перевірки, ревізії та обстеження, зважаючи на функції й повноваження, покладені на неї. Строки, обсяги і способи їх проведення визначаються Головою Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим. За результатами проведених перевірок і ревізій складаються акти, за достовірність яких посадові особи Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим несуть персональну відповідальність у порядку, встановленому чинним законодавством. У випадку виявлення у процесі перевірок та ревізій фактів порушення бюджетного законодавства, що призвели до заподіяння збитків, а також корупції й інших порушень чинного законодавства, що тягнуть за собою адміністративну чи кримінальну відповідальність, Рахункова палата Верховної Ради Автономної Республіки Крим інформує про це Верховну Раду Автономної Республіки Крим і передає матеріали про виявлені порушення до правоохоронних органів. Посадові особи Рахункової палати не мають права розголошувати результати перевірок (ревізій, обстежень) до затвердження акта перевірки (ревізії, обстеження) у порядку, встановлено-

му регламентом Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Акти, звіти та інші офіційні документи Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим не повинні містити політичної оцінки рішень, які приймаються Верховною Радою Автономної Республіки Крим та Радою міністрів Автономної Республіки Крим. Рахункова палата за результатами проведених контрольно-експертних, експертно-аналітичних та інших заходів ухвалює рішення і видає приписи для відповідного реагування і вжиття заходів з усунення виявлених порушень, відшкодування бюджетних коштів і завданих збитків.

У сфері правового регулювання діяльності Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, як і Рахункової палати України, залишається не вирішеною низка актуальних питань. Так, Конституція Автономної Республіки Крим, як і Конституція України, не визначає правового статусу Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Тому варто внести зміни до Конституції Автономної Республіки Крим та Положення про Рахункову палату Верховної Ради Автономної Республіки Крим, назвавши цей орган фінансового контролю Рахункова палата, що надасть їй незалежність. Крім того, Рахункову палату Верховної Ради Автономної Республіки Крим було б доцільно розглядати як регіональний підрозділ Рахункової палати України, закріпивши це у Конституції Автономної Республіки Крим та Положенні про Рахункову палату Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Відповідно до частин 3, 4, 5 ст. 140 Основного закону місцеве самоврядування в Україні здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання. Обласні та районні ради затверджують районні та обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на

договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання (частини 1, 2 ст. 143 Конституції України)¹. Органи місцевого самоврядування як учасники бюджетних правовідносин також мають право здійснювати місцеві запозичення та отримувати позики місцевим бюджетам. Згідно зі ст. 70 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 рада або за її рішенням інші органи місцевого самоврядування можуть здійснювати місцеві запозичення² та отримувати позики місцевим бюджетам³ відповідно до вимог, встановлених Бюджетним кодексом України. Органи місцевого

¹ Право місцевого самоврядування на бюджет, гарантоване частинами 1, 2 ст. 143 Основного закону, також закріплено в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997, де, зокрема, у ст. 61 передбачено, що органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах (у разі їх створення) самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети згідно з Бюджетним кодексом України. Районні та обласні ради затверджують районні та обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних та культурних програм, і контролюють їх виконання. Втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів не допускається, за винятком випадків, передбачених Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” та іншими законами. Бюджетні повноваження за відповідними місцевими радами визначені у статтях 26, 41, 43 цього ж Закону.

² Відповідно до ч. 3 ст. 16 Бюджетного кодексу України право на здійснення місцевих запозичень у межах, визначених рішенням про місцевий бюджет, з урахуванням ст. 74 Бюджетного кодексу України, належить територіальній громаді міста в особі керівника місцевого фінансового органу за дорученням міської ради. Місцеві зовнішні запозичення можуть здійснювати лише міські ради міст з чисельністю населення понад 300 тис. жителів за офіційними даними органів державної статистики на час ухвалення рішення про здійснення місцевих запозичень. При цьому місцеві зовнішні запозичення шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій можуть здійснювати всі міські ради. Особливості здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій відображені у ст. 74 Бюджетного кодексу України.

³ Див.: ст. 73 “Позики місцевим бюджетам” Бюджетного кодексу України від 08.07.2010.

самоврядування можуть виступати гарантами кредитів підприємств (установ, організацій), що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, здійснювати розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на депозитах з дотриманням вимог, передбачених Бюджетним кодексом України¹ та іншими законами України.

Як зазначалося, повноваження місцевих рад, місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів відповідних місцевих рад у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства насамперед закріплені в окремих статтях Бюджетного кодексу України (статті 114, 115). Проте слід взяти до уваги й інші статті цього нормативно-правового акта, оскільки контрольні повноваження представницьких органів місцевого самоврядування – місцевих рад щодо дотримання бюджетного законодавства реалізуються під час проведення пленарних засідань при розгляді проекту бюджету, його затвердження, внесення змін до рішення про бюджет, розгляду звітів про виконання бюджету й ухвалення рішення щодо нього.

Відповідно до ч. 10 ст. 75 Бюджетного кодексу України складання проектів місцевих бюджетів і підготовка проектів рішень про відповідні місцеві бюджети забезпечуються місцевими державними адміністраціями² та виконавчими органами³ відповідних місцевих рад. Проект рішення про місцевий бюджет перед його розглядом на сесії відповідної місцевої ради схвалюється місцевою державною адміністрацією чи виконавчим органом відповідної місцевої ради (ч. 1 ст. 76 Бюджетного кодексу України). Порядок затвердження місцевих бюджетів регламентується ст. 77 Бюджетного кодексу України.

У разі необхідності відповідна місцева рада під час виконання місцевого бюджету ухвалює рішення про внесення змін до рішення про

¹ Див.: гл. 3 “Фінансування бюджету (дефіцит, профіцит) та державний (місцевий) борг” Бюджетного кодексу України.

² Відповідно до пунктів 4, 5 ст. 119 Конституції України підготовку та виконання відповідних обласних та районних бюджетів, а також звіти про їх виконання забезпечують державні адміністрації. Ці норми набули розвитку в ч. 3 ст. 61 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 та статтях 13, 16, 17, 18 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” від 09.04.1999.

³ Повноваження виконавчих органів місцевих рад у галузі бюджету і фінансів закріплені у ст. 28 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997.

місцевий бюджет на підставі офіційного висновку місцевого фінансового органу про перевиконання чи недовиконання дохідної частини загального фонду, про обсяг залишку коштів загального та спеціального фондів (крім власних надходжень бюджетних установ) відповідного бюджету. Факт перевиконання дохідної частини загального фонду місцевого бюджету визнається за підсумками першого півріччя та наступних звітних періодів з початку поточного бюджетного періоду на підставі офіційних висновків місцевого фінансового органу за умови перевищення доходів загального фонду місцевого бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів), врахованих у розписі місцевого бюджету на відповідний період, не менше ніж на 5 %. Факт недоотримання доходів загального фонду місцевого бюджету встановлюється на підставі офіційного висновку місцевого фінансового органу за підсумками квартального звіту в разі недоотримання доходів загального фонду місцевого бюджету, врахованих у розписі місцевого бюджету на відповідний період, більше ніж на 15 %. Рішення про внесення змін до рішення про місцевий бюджет може бути ухвалене відповідною місцевою радою з урахуванням положень ст. 52 Бюджетного кодексу України у разі необхідності перерозподілу бюджетних призначень між головними розпорядниками бюджетних коштів (за наявності відповідного обґрунтування) та в інших випадках, передбачених Кодексом (частини 7, 8 ст. 78).

Місцеві ради розглядають квартальні та річні звіти про виконання місцевого бюджету, які подаються місцевою державною адміністрацією, виконавчим органом відповідної місцевої ради або сільським головою (якщо такий виконавчий орган не створено згідно із законом) у двомісячний строк після завершення відповідного бюджетного періоду. Перевірка річного звіту здійснюється комісією з питань бюджету місцевої ради¹, після чого відповідні міс-

¹ Утворення та діяльність постійних комісій місцевої ради регулюється ст. 47 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні". Відповідно до ч. 4 ст. 47 постійні комісії за дорученням ради або за власною ініціативою попередньо розглядають проекти програм соціально-економічного і культурного розвитку, місцевого бюджету, звіти про виконання програм і бюджету, вивчають і готують питання про стан та розвиток відповідних галузей господарського і соціально-культурного будівництва, інші питання, які вносяться на розгляд ради, розробляють проекти рішень ради та готують висновки з цих питань, виступають на сесіях ради з доповідями і співдоповідями.

цеві ради затверджують річний звіт про виконання бюджету або приймають інше рішення з цього приводу (ч. 4 ст. 80 Бюджетного кодексу України).

З метою реалізації бюджетних повноважень у структурі місцевих рад створюються фінансові управління, які відповідно до покладених на них завдань згідно з нормами бюджетного законодавства: складають проекти місцевих бюджетів, організують їх виконання та забезпечують ефективне витрачання бюджетних коштів; здійснюють у межах своєї компетенції контроль за виконанням актів законодавства з фінансових питань; складають розпис місцевого бюджету та забезпечують фінансування заходів, які ним передбачені; ведуть облік виконання бюджету; розглядають звіти про виконання бюджетів; інформують виконавчий комітет відповідної ради про хід виконання бюджету для внесення відповідного питання на затвердження місцевої ради.

З огляду на викладене, можна зробити висновок про те, що контрольна діяльність Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, місцевих рад та їх виконавчих органів у сфері бюджету спрямована на забезпечення законності, фінансової дисципліни та раціональності в ході мобілізації, розподілу й використання грошових коштів відповідних централізованих фондів. З метою вдосконалення бюджетного контролю на регіональному рівні необхідно законодавчо закріпити поняття “муніципальний (комунальний) фінансовий контроль” шляхом прийняття Закону України “Про фінансовий контроль в Україні”, визначивши в ньому, зокрема, компетенцію органів фінансового контролю на місцях, порядок їх утворення, об’єкти такого контролю, його завдання та порядок взаємодії контролюючих суб’єктів між собою та з правоохоронними органами.

Контрольні питання

1. Назвіть основні бюджетні повноваження Верховної Ради України.
2. Назвіть стадії бюджетного процесу відповідно до законодавства України.
3. Проаналізуйте контрольні повноваження у сфері бюджету комітетів парламенту, окрім Комітету Верховної Ради України з питань бюджету.
4. Розкрийте роль Комітету Верховної Ради України з питань бюджету в бюджетному процесі.

5. Проаналізуйте механізм взаємодії комітетів парламенту з Рахунковою палатою України.
6. Розкрийте правовий статус парламенту України як учасника бюджетного процесу.
7. Розкрийте правовий статус Рахункової палати України як незалежного органу парламентського контролю.
8. Назвіть принципи, на яких ґрунтується контрольна діяльність, здійснювана Рахунковою палатою України.
9. Проаналізуйте повноваження Рахункової палати України.
10. Розкрийте зміст контрольної-ревізійної діяльності Рахункової палати України.
11. Визначте роль Рахункової палати України в бюджетному процесі.
12. Проаналізуйте бюджетні повноваження Міністерства фінансів України.
13. Розкрийте роль Міністерства фінансів України в бюджетному процесі.
14. Проаналізуйте повноваження органів влади Автономної Республіки Крим у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства.
15. Розкрийте повноваження органів місцевого самоврядування у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства.
16. Проаналізуйте правовий статус Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Рекомендовані джерела

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
3. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : закон України від 26.01.1993 № 2939-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 110.
4. Про комітети Верховної Ради України : закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР (у редакції Закону від 22.12.2005 № 3277-IV) // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 134.
5. Про Рахункову палату : закон України від 11.07.1996 № 315/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 24. – Ст. 137.
6. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

7. Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим : закон України від 10.02.1998 № 90/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 29. – Ст. 191.
8. Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим : закон України від 23.12.1998 № 350-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 5. – Ст. 43.
9. Про столицю України – місто-герой Київ : закон України від 15.01.1999 № 401-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 11. – Ст. 79.
10. Про місцеві державні адміністрації : закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20. – Ст. 190.
11. Про Регламент Верховної Ради України : закон України від 10.02.2010 № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14–17. – Ст. 133.
12. Про центральні органи виконавчої влади : закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
13. Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим : закон України від 16.06.2011 № 3530-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 53. – Ст. 2090.
14. Про державні лотереї в Україні : закон України від 06.09.2012 № 5204-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 76. – Ст. 3068.
15. Про комітети Верховної Ради України сьомого скликання : постанова Верховної Ради України від 25.12.2012 № 11-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/11-18>.
16. Про Положення про Міністерство фінансів України : указ Президента України від 08.04.2011 № 446/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1254.
17. Положення про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик : затв. рішенням Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 07.10.2003 № 414 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 44. – Ст. 2336.
18. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про Рахункову палату Верховної Ради України” (справа про Рахункову палату) від 23.12.1997 № 7-зп // Офіційний вісник України. – 1998. – № 1. – Ст. 23.
19. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Регламенту Верховної Ради Автономної Республіки Крим,

Положення про Рахункову палату Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Положення про порядок управління майном, що належить Автономній Республіці Крим або передане в її управління, затверджених відповідними постановами Верховної Ради Автономної Республіки Крим, та Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим “Про заходи щодо посилення кадрової роботи в Автономній Республіці Крим” (справа про правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим) від 27.12.2001 № 1-рп/200 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v001p710-01&c=1# Card>.

20. Лімська декларація керівних принципів контролю від 01.01.1977 : схвалена IX конгресом Міжнародної організації вищих органів контролю [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=604_001.

ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

4.1. ПОРУШЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА: ПОНЯТТЯ, СКЛАД ТА ВИДИ

Правопорушення у сфері бюджету – один із суттєвих чинників, що негативно впливають на фінансову систему й загрожують економічній безпеці держави. Загалом правопорушення визначають як порушення права; акт, що суперечить праву, його нормам, закону; свідомий, вольовий акт суспільно шкідливої (небезпечної), протиправної поведінки.

Порушення бюджетного законодавства є протиправною поведінкою учасника бюджетного процесу, яка проявляється у діях, що заборонені (прямо не дозволені) бюджетно-правовими нормами, або у відсутності дій, якщо обов'язок діяти у певний спосіб прямо передбачений чинним законодавством.

Відповідно до ст. 116 Бюджетного кодексу України **порушенням бюджетного законодавства** визнається порушення учасником бюджетного процесу встановлених Кодексом чи іншим актом бюджетного законодавства норм щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання, а саме:

- 1) включення недостовірних даних до бюджетних запитів;
- 2) порушення встановлених термінів подання бюджетних запитів або їх неподання;
- 3) визначення недостовірних обсягів бюджетних коштів при плануванні бюджетних показників;
- 4) планування надходжень або витрат державного (місцевого) бюджету, не віднесених до таких Бюджетним кодексом України чи законом про Державний бюджет України;

5) порушення встановленого порядку або термінів подання проекту закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет) на розгляд Верховної Ради України (Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевої ради);

6) порушення встановленого порядку або термінів розгляду проекту та прийняття закону про державний бюджет (рішення про місцевий бюджет);

7) прийняття рішення про місцевий бюджет з порушенням вимог Бюджетного кодексу України чи закону про державний бюджет (у тому числі щодо складання бюджету в частині міжбюджетних трансфертів, доходів та видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів);

8) порушення вимог Бюджетного кодексу України щодо затвердження державного (місцевого) бюджету з дефіцитом або профіцитом;

9) включення до складу спеціального фонду бюджету надходжень з джерел, не віднесених до таких Бюджетним кодексом України чи законом про державний бюджет;

10) зарахування доходів бюджету на будь-які рахунки, крім єдиного казначейського рахунку (за винятком коштів, що отримуються установами України, які функціонують за кордоном), а також акумулювання їх на рахунках органів, що контролюють справляння надходжень до бюджету;

11) зарахування доходів бюджету до іншого, ніж визначено Бюджетним кодексом України чи законом про державний бюджет, бюджету, у тому числі внаслідок поділу податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів між бюджетами з порушенням визначених розмірів;

12) здійснення державних (місцевих) запозичень, надання державних (місцевих) гарантій з порушенням вимог Бюджетного кодексу України;

13) прийняття рішень, що призвели до перевищення граничних обсягів державного (місцевого) боргу чи граничних обсягів надання державних (місцевих) гарантій;

14) розміщення тимчасово вільних коштів бюджету з порушенням вимог Бюджетного кодексу України;

15) створення позабюджетних фондів, порушення вимог Бюджетного кодексу України щодо відкриття позабюджетних рахунків для розміщення бюджетних коштів;

16) порушення порядку або термінів подання, розгляду і затвердження кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету, затвердження в кошторисах показників, не підтверджених розрахунками та економічними обґрунтуваннями;

17) порушення порядку або термінів подання й затвердження паспортів бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі);

18) порушення встановлених термінів доведення документів про обсяги бюджетних асигнувань до розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня або одержувачів бюджетних коштів;

19) порушення порядку та термінів відкриття (закриття) рахунків в органах, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів;

20) взяття зобов'язань без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, встановлених Бюджетним кодексом України чи законом про державний бюджет;

21) порушення порядку реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань, включаючи необґрунтовану відмову в реєстрації або несвоєчасну реєстрацію бюджетних зобов'язань;

22) порушення вимог Бюджетного кодексу України при здійсненні попередньої оплати за товари, роботи та послуги за рахунок бюджетних коштів, а також порушення порядку і термінів здійснення такої оплати;

23) здійснення платежів за рахунок бюджетних коштів без реєстрації бюджетних зобов'язань, за відсутності підтверджених документів чи при включенні до платіжних документів недостовірної інформації, а також безпідставна відмова у проведенні платежу органами, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів;

24) нецільове використання бюджетних коштів¹;

¹ Відповідно до ч. 1 ст. 119 Бюджетного кодексу України нецільовим використанням бюджетних коштів є їх витрачання на цілі, що не відповідають: бюджетним призначенням, встановленим законом про державний бюджет (рішенням про місцевий бюджет); напрямам використання бюджетних коштів, визначеним у паспорті бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі) або в порядку використання бюджетних коштів; бюджетним асигнуванням (розпису бюджету, кошторису, плану використання бюджетних коштів).

25) порушення вимог Бюджетного кодексу України при здійсненні витрат державного (місцевого) бюджету у разі несвоечасного набрання чинності законом про державний бюджет (несвоечасного прийняття рішення про місцевий бюджет);

26) надання кредитів з бюджету чи повернення кредитів до бюджету з порушенням вимог Бюджетного кодексу України та/або встановлених умов кредитування бюджету;

27) здійснення бюджетними установами запозичень у будь-якій формі або надання бюджетними установами юридичним чи фізичним особам кредитів з бюджету всупереч Бюджетному кодексу України;

28) здійснення видатків, кредитування місцевого бюджету, які відповідно до Бюджетного кодексу України мають проводитися з іншого бюджету;

29) здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням всупереч Бюджетному кодексу України чи закону про державний бюджет;

30) порушення вимог Бюджетного кодексу України щодо виділення коштів з резервного фонду бюджету;

31) порушення встановлених вимог щодо застосування бюджетної класифікації;

32) включення недостовірних даних до звітів про виконання державного (місцевого) бюджету, річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет), а також порушення порядку та термінів подання таких звітів;

33) порушення встановлених вимог до ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання бюджетів;

34) порушення встановлених порядку або термінів подання фінансової і бюджетної звітності бюджетних установ, а також її подання в неповному обсязі;

35) невідповідність даних, наведених у фінансовій і бюджетній звітності бюджетних установ, даним бухгалтерського обліку;

36) внесення недостовірних даних до звітів про виконання паспортів бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі), а також порушення порядку та термінів подання таких звітів;

37) видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження до бюджету або збільшують його витрати всупереч закону;

38) здійснення видатків на утримання бюджетної установи водночас із різних бюджетів усупереч Бюджетному кодексу України чи закону про державний бюджет;

39) порушення вимог ст. 28 Бюджетного кодексу України щодо оприлюднення та доступності інформації про бюджет;

40) інші випадки порушення бюджетного законодавства учасником бюджетного процесу.

Отже, ч. 1 ст. 116 Бюджетного кодексу України містить невичерпний перелік видів порушень бюджетного законодавства¹. Інакше кажучи, до порушень бюджетного законодавства за прямою вказівкою Бюджетного кодексу України можна віднести й інше недотримання учасником бюджетного процесу встановленого Кодексом та іншими нормативно-правовими актами порядку складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету чи підготовки та розгляду звіту про виконання бюджету.

З огляду на зміст законодавчо закріпленого визначення поняття “порушення бюджетного законодавства”, можна дійти висновку, що правопорушення у сфері бюджету є досить різноманітними, оскільки можуть виникати на будь-якій із чотирьох стадій бюджетного процесу та вчинятися будь-яким з учасників бюджетного процесу, до яких відповідно до ч. 3 ст. 19 Бюджетного кодексу України належать органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами та обов’язками з управління бюджетними коштами). Чинний Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 у питанні розуміння суті правопорушень у сфері бюджету відійшов від поняття “бюджетне правопорушення”, яке використовувалося в першій редакції Бюджетного кодексу України від 21.06.2001 (ст. 116). Таким чином, досягнуто термінологічної одноманітності у використанні бюджетно-правових категорій у статтях Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 та Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-Х, оскільки останній встановлює

¹ Слід звернути увагу на те, що своєчасне та в повному обсязі надходження до Державного бюджету України податків і зборів (обов’язкових платежів) та інших доходів відповідно до законодавства є складовою процесу виконання бюджетів за доходами (ст. 45 Бюджетного кодексу України). Однак вчинені платниками податків і зборів (обов’язкових платежів) правопорушення в цій частині бюджетного процесу належать до іншого виду фінансових правопорушень – податкових правопорушень.

юридичну відповідальність не за бюджетне правопорушення, а за порушення бюджетного законодавства України¹, що тлумачиться ширше, ніж бюджетне правопорушення.

Водночас законодавче розуміння суті правопорушення у сфері бюджету, попри те, яким термінологічним словосполученням воно позначається, залишається неточним. По-перше, у визначенні поняття “порушення бюджетного законодавства”, наведеного в ч. 1 ст. 116 Бюджетного кодексу України, чітко не сформульовані ознаки цього виду правопорушень, що не дає змоги відмежувати їх від інших видів правопорушень. По-друге, за його межами залишилися такі обов’язкові для кожного правопорушення елементи, як об’єктивна сторона (дія або бездіяльність), форма вини (умисел чи необережність), ознаки суб’єкта правопорушення (фізична чи юридична особа, ознаки спеціального суб’єкта). Закріплене у ст. 116 Бюджетного кодексу України визначення поняття “порушення бюджетного законодавства” має й інші неточності, зокрема, у ньому названі в довільній формі, без чіткого дотримання формулювань, які передбачені в ч. 1 ст. 19 Бюджетного кодексу України, стадії бюджетного процесу.

Зважаючи на викладене, на нашу думку, під порушенням бюджетного законодавства слід розуміти винне, протиправне діяння, яке полягає в недотриманні учасником бюджетного процесу встановленого Бюджетним кодексом України та іншими нормативно-правовими актами порядку складання проектів бюджетів, розгляду та затвердження закону про державний бюджет (рішення про місцевий бюджет), виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про державний бюджет (рішення про місцеві бюджети), підготовки та розгляду звіту про виконання бюджету й прийняття рішення щодо нього.

Для глибшого розуміння змісту поняття “порушення бюджетного законодавства” слід розглянути його зовнішню форму та склад. Оскільки правопорушення, що вчиняються в бюджетній сфері, – це окремий різновид правопорушень, їм притаманні, хоча й з певною специфікою, усі ознаки правопорушення, а саме: протиправність, винність, суспільна шкідливість (небезпечність) і караність. Слід зауважити, що такі ознаки правопорушення в бюджетній сфері, як винність та шкідливість (небезпечність), у Бюджетному кодексі України не розкриваються.

¹ Див.: ст. 164-12 “Порушення бюджетного законодавства” Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-Х.

Першою важливою юридичною ознакою порушення бюджетного законодавства є його протиправність, яка означає, що поведінка суб'єкта спрямована на порушення норм права, тобто діяльність учасника бюджетного процесу не відповідає Конституції України, Бюджетному кодексу України, Законам України “Про Регламент Верховної Ради України”, “Про Державний бюджет України”, “Про місцеве самоврядування в Україні” та іншим нормативно-правовим актам, які регулюють порядок складання, розгляду, затвердження, виконання, у тому числі внесення змін до бюджетів та звітування про їх виконання. Це означає, що відповідна дія або бездіяльність суб'єкта не відповідає вимогам, сформульованим у конкретній правовій нормі.

Правопорушенням визнається лише винне діяння. **Діяння** – вольовий акт поведінки учасника бюджетного процесу, який може виражатися в діях або бездіяльності. **Дія** – невиконання вимог, передбачених нормативно-правовими актами. **Бездіяльність** – пасивне невиконання обов'язків, передбачених законодавством (наприклад, невжиття заходів до осіб, які вчинили правопорушення), що свідчить про неусвідомлення такими суб'єктами важливості наданих їм повноважень і легковажне ставлення до виконання обов'язків. Норми Бюджетного кодексу України про порушення бюджетного законодавства мають переважно бланкетну чи відсилочну диспозицію, тобто ті чи інші дії або бездіяльність є порушенням не лише певного пункту ч. 1 ст. 116 Бюджетного кодексу України, а загалом порушенням установлених Кодексом та іншим бюджетним законодавством норм, які регулюють порядок складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання. Тому для виявлення ознак порушення слід аналізувати як зміст відповідного пункту ч. 1 ст. 116 Бюджетного кодексу України, так і конкретні норми бюджетного законодавства, порушені дією або бездіяльністю учасника бюджетного процесу.

Правопорушення у сфері бюджету є суспільно шкідливими, а у випадках, передбачених статтями 210, 211 Кримінального кодексу України, – суспільно небезпечними. Суспільна шкідливість чи небезпечність таких правопорушень полягає в тому, що вони посягають на важливі цінності суспільства, умови його існування, внаслідок їх вчинення завдається неабияка шкода державі, погіршується фінансове забезпечення реалізації завдань і функцій держави, місцевого само-

врядування, оскільки бюджет є основним джерелом утворення, розподілу та використання державних і місцевих фінансових ресурсів.

Будь-яке правопорушення має зумовлювати застосування юридичної відповідальності. Бюджетний кодекс України фактично не розкриває питання такої відповідальності за порушення бюджетного законодавства і лише містить у ч. 1 ст. 121 перелік видів юридичної відповідальності, застосування яких передбачено до посадових осіб, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства.

Зауважимо, що будь-які правопорушення, включаючи ті, що вчиняються у сфері бюджету, характеризуються наявністю складу правопорушення (об'єкт, суб'єкт, об'єктивна та суб'єктивна сторони). Поняття **“об'єкт правопорушення”** – одне з найважливіших, оскільки кожне правопорушення є посяганням на визначений об'єкт – суспільні відносини (цінності, блага). Об'єктом правопорушення у цьому випадку є бюджетна система України, принципи її побудови, бюджетний процес, який охоплює складання проектів бюджетів, розгляд проекту і затвердження закону про державний бюджет (рішення про місцевий бюджет), виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про державний бюджет (рішення про місцевий бюджет), підготовку та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього, та міжбюджетні відносини.

Суб'єктами правопорушення, з огляду на визначення поняття “порушення бюджетного законодавства”, наведеного в ч. 1 ст. 116 Бюджетного кодексу України, є учасники бюджетного процесу, до яких згідно з ч. 3 ст. 19 Кодексу належать органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами та обов'язками з управління бюджетними коштами). Таким чином, вказані в ст. 116 види порушень бюджетного законодавства характеризуються наявністю спеціального суб'єкта, яким є учасник бюджетного процесу. Як зазначалося, бюджетними повноваженнями наділені: представницькі органи влади – Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим та місцеві ради, органи виконавчої влади – Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, інші міністерства, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, Державна казначейська служба України, Державна фінансова інспекція України, виконавчі органи місцевих рад, розпорядники та одержувачі бюджетних коштів. Ці та інші органи і

їх посадові особи повинні нести відповідальність за вчинення правопорушень у сфері бюджету відповідно до ч. 1 ст. 117 та ч. 1 ст. 121 Бюджетного кодексу України. Отже, за допущені порушення бюджетного законодавства до органів та установ як учасників бюджетного процесу застосовуються заходи впливу, передбачені ст. 117 Кодексу. Посадові особи, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законом (ст. 121).

Чинний Бюджетний кодекс України, визначаючи види юридичної відповідальності та заходи впливу, що застосовуються за порушення бюджетного законодавства, обмежується лише закріпленням загальних положень і не завжди чітко вказує, яку юридичну відповідальність нестиме певний учасник бюджетного процесу залежно від вчиненого ним порушення. Тому актуальними залишаються деталізація в Бюджетному кодексі України переліку суб'єктів порушення бюджетного законодавства замість посилання на узагальнене словосполучення "учасники бюджетного процесу" та уточнення правових норм, які встановлюють юридичну відповідальність за кожен із видів порушення бюджетного законодавства для кожного суб'єкта правопорушення.

Об'єктивна сторона порушення бюджетного законодавства – це характеристика вчиненого діяння (активної дії чи бездіяльності), а **суб'єктивна сторона** – наявність вини, ставлення особи до вчиненого діяння, яке може проявлятися у формі умислу та необережності. Правопорушення визнається вчиненим навмисне, якщо особа, яка його вчинила, передбачала його шкідливі чи небезпечні наслідки і бажала їх настання. Правопорушення вважається вчиненим із необережності, якщо особа розуміла можливість настання шкідливих чи небезпечних наслідків свого діяння, але самовпевнено розраховувала на запобігання їм. Учасники бюджетного процесу на кожній зі стадій повинні усвідомлювати наслідки своєї протиправної поведінки. Щодо юридичних осіб як суб'єктів порушення бюджетного законодавства, то в цьому випадку питання суб'єктивної сторони виключається. Тобто до складу вказаних правопорушень не входить вина, оскільки не можна говорити про умисел чи необережність юридичної особи.

Склад будь-якого порушення бюджетного законодавства сконструйований як формальний, тобто до його обов'язкових ознак не

входять матеріальна шкода чи інші наслідки. Зрозуміло, що кожне порушення бюджетного законодавства завдає певною мірою шкоду державним та суспільним інтересам. Однак формальний склад правопорушення означає відсутність необхідності й зобов'язання контролюючого органу виявляти і доводити наявність конкретної шкоди, вираховувати її розмір тощо для прийняття рішення про застосування заходів впливу до порушника.

Таким чином, порушення бюджетного законодавства, наведені в ст. 116 Бюджетного кодексу України, характеризуються наявністю в об'єктивній стороні особливих ознак (недотримання норм бюджетного законодавства), чітко визначеним колом суб'єктів (учасники бюджетного процесу), відсутністю в окремих випадках суб'єктивної сторони, наявністю власних санкцій (заходи впливу закріплені в ст. 117 Кодексу) та особливим порядком розгляду порушень та застосування санкцій. Усе це дає змогу вважати порушення бюджетного законодавства самостійним видом правопорушень, відмінним від цивільних деліктів, адміністративних проступків, кримінальних злочинів тощо.

Беручи до уваги різноманітність порушень бюджетного законодавства, зважаючи на їхню природу та наслідки, їх можна класифікувати таким чином:

- подання учасником бюджетного процесу недостовірних даних (пункти 1, 3, 32, 35, 36 ст. 116 Кодексу);
- порушення учасником бюджетного процесу порядку і термінів, визначених бюджетним законодавством (пункти 2, 5, 6, 8, 10, 11, 16–19, 22, 34 ст. 116 Кодексу);
- перевищення повноважень учасниками бюджетних правовідносин (пункти 4, 12, 14, 15, 20, 24, 25, 30 ст. 116 Кодексу);
- ухвалення неправомірних рішень колегіальним органом, прийняття нормативно-правових актів, що суперечать бюджетному законодавству (пункти 7, 13, 37 ст. 116 Кодексу);
- порушення порядку реєстрації та обліку (пункти 21, 23, 31 ст. 116 Кодексу);
- недотримання встановлених вимог та процедур, визначених Бюджетним кодексом України (пункти 26–29, 33, 38, 39 ст. 116 Кодексу).

Загальний законодавчо закріплений видовий перелік порушень бюджетного законодавства свідчить про те, що кожна бюджетно-

правова норма, яка встановлює правила здійснення бюджетного процесу на тій чи іншій його стадії, у випадку порушення є нормою, яка водночас визначає склад порушення бюджетного законодавства.

Як показує практика, правопорушення у сфері бюджету вчиняються на будь-якій стадії бюджетного процесу і полягають у порушенні як постійно чинних нормативно-правових актів, які регулюють бюджетний процес, так і безпосередньо закону про державний бюджет на відповідний рік. Значна кількість правопорушень відбувається на таких стадіях бюджетного процесу, як складання проектів бюджетів, розгляд і затвердження закону про державний бюджет (рішення про місцевий бюджет). Такі правопорушення дуже небезпечні для сфери публічних фінансів, оскільки спричиняють негативні наслідки для наступних стадій бюджетного процесу. Так, несвоєчасність розроблення проектів бюджетів, їх затвердження та внесення змін, які суперечать Конституції України й Бюджетному кодексу України, у подальшому призводить до неналежного виконання бюджетів. Найбільша кількість правопорушень вчиняється під час найтривалішої стадії бюджетного процесу – виконання бюджету – і переважно пов'язана з незаконним, у тому числі нецільовим та неефективним використанням бюджетних коштів. Причинами порушень бюджетної дисципліни є як недотримання норм бюджетного законодавства, так і неналежна вимогливість до розпорядників та одержувачів бюджетних коштів.

Як зазначалося, на забезпечення високого рівня бюджетної дисципліни спрямована діяльність системи органів державного фінансового контролю, зокрема Рахункової палати України. Так, упродовж 1997–2011 рр. Палатою виявлено порушень бюджетного законодавства на загальну суму 194,4 млрд грн, причому з року в рік їх обсяги у грошовому вимірі збільшувалися, особливо протягом останніх років: з 10,7 млрд грн у 2006 р. до 52,0 млрд грн у 2010 р. Лише у 2011 р. обсяги незаконного, у тому числі нецільового, та неефективного використання бюджетних коштів скоротилися майже вдвічі (табл. 4.1). Здійснювані Рахунковою палатою України перевірки вказують на значну кількість системних порушень у бюджетній сфері, які були наслідком відсутності єдиної державної фінансової, у тому числі бюджетної і податкової політики.

Таблиця 4.1

**Динаміка обсягів незаконного, у тому числі нецільового,
та неефективного використання бюджетних коштів**

Рік	Всього на суму, млрд грн	Порушення бюджетного законодавства, %		
		Незаконне, у тому числі нецільове, використання бюджетних коштів	Неефективне використання бюджетних коштів	Порушення адміністрування доходів*
1997	0,8	н/д	н/д	–
1998	1,4	н/д	н/д	–
1999	3,6	66	34	–
2000	2,4	90	10	–
2001	3,5	74	26	–
2002	5,6	56,9	43,1	–
2003	7,2	61	39	–
2004	7,5	67	33	–
2005	8,9	42	58	–
2006	10,7	64	36	–
2007	12,2	54	46	–
2008**	19,0	24,7	41,6	33,7
2009	36,2	27,9	31,5	40,6
2010	52,0	31	27,7	41,3
2011	23,4	41,5	58,5	–
Усього	194,4	–	–	–

* До основних порушень під час адміністрування доходної частини Державного бюджету України можна віднести: недоотримання податків та зборів (обов'язкових платежів) унаслідок звуження податкової бази; неналежний контроль за своєчасністю, достовірністю, повнотою нарахування податків та зборів (обов'язкових платежів) і виконанням умов надання пільг; неправомірне списання та реструктуризацію податкового боргу тощо.

** Починаючи з 2008 р., у звітах Рахункової палати України виявлені порушення бюджетного законодавства поділяються на три види.

С к л а д е н о за річними звітами Рахункової палати України за 1997–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua>.

Керуючись такими даними, необхідно визнати негативну тенденцію до зростання фактів незаконного та неефективного використання бюджетних коштів. Найбільше випадків незаконного ви-

користання бюджетних коштів пов'язано зі здійсненням витрат на цілі, не передбачені бюджетними програмами та кошторисами. Поширеними видами правопорушень також є прийняття незаконних управлінських рішень, які призводять до втрат державного (місцевого) бюджету, відволікання коштів державного бюджету через дебіторську заборгованість, використання коштів державного (місцевого) бюджету з порушенням чинного законодавства, незаконне виділення коштів із резервного фонду державного бюджету, завищення асигнувань та понаднормове одержання бюджетних коштів у зв'язку з необґрунтованим складанням кошторисних призначень, неналежне ведення бухгалтерського обліку та ін.

4.2. ВИДИ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ, ПЕРЕДБАЧЕНІ ЗА ПОРУШЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ

Одним із завдань бюджетного контролю є попередження порушень норм бюджетного законодавства, виявлення фактів нецільового та нераціонального спрямування бюджетних коштів, виправлення помилок у бюджетному процесі й відшкодування збитків, які внаслідок правопорушень завдані державі, органам місцевого самоврядування та суспільству загалом. Отже, результативний зміст контрольної діяльності передбачає наявність механізму юридичної відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

Відповідно до ст. 121 Бюджетного кодексу України, яка має назву "Відповідальність за порушення бюджетного законодавства", посадові особи, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законом¹. Порушення бюджетного законодавства, вчинене розпорядником чи одержувачем бюджетних коштів, може бути підставою для притягнення до юридичної відповідальності згідно із законами України його керівника чи інших відповідальних посадових осіб залежно від характеру вчинених діянь. Інших норм, які б регламентували порядок застосування зазна-

¹ Відповідно до п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України засади цивільно-правової відповідальності, діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них визначаються виключно законами України.

чених видів юридичної відповідальності, у Бюджетному кодексі України немає. Тому для реалізації ст. 121 слід звернутися до нормативно-правових актів інших галузей права – трудового, цивільного, адміністративного та кримінального.

Концепція юридичної відповідальності, встановлена Кодексом України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-Х, Кримінальним кодексом України від 05.04.2001 № 2341-III, Кодексом законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII та Цивільним кодексом України від 16.01.2003 № 435-IV, визначає, що суб'єктом порушення бюджетного законодавства може бути лише фізична особа. Однак це не свідчить про те, що за порушення бюджетного законодавства, вчинене юридичною особою, до відповідальності буде притягнуто лише керівника (посадову особу), що істотно обмежило б розмір відповідальності та знизило б імовірність повної компенсації збитку, заподіяного бюджету внаслідок вчинення правопорушення. Саме тому в Бюджетному кодексі України (ст. 117) передбачено заходи впливу, які застосовуються до юридичних осіб (це питання детально розглянуто в підрозділі 4.3).

Вчинення порушень бюджетного законодавства, зазначених у пунктах 1–40 ч. 1 ст. 116 Бюджетного кодексу України, насамперед спричиняє бюджетно-правову відповідальність у вигляді заходів впливу до учасників бюджетного процесу – переважно розпорядників та одержувачів бюджетних коштів (юридичних осіб). Однак, оскільки такі порушення обумовлені діями чи бездіяльністю посадових осіб, здебільшого керівників відповідних установ – учасників бюджетного процесу, постає питання про їх особисту відповідальність. При цьому слід враховувати, що посадові особи, і фізичні особи взагалі, не є суб'єктами бюджетно-правової відповідальності хоча б тому, що бюджетні санкції, передбачені пунктами 2–8 ч. 1 ст. 117 Бюджетного кодексу України, можуть застосовуватися виключно до юридичних осіб – розпорядників та одержувачів бюджетних коштів. Тому юридична відповідальність посадових осіб у таких випадках можлива, якщо їхні дії чи бездіяльність утворюють склад іншого (небюджетного) правопорушення – цивільного делікту, дисциплінарного проступку, адміністративного проступку чи кримінального злочину і характеризуються наявністю вини. Останнє доводить ч. 1 ст. 121 Бюджетного кодексу України, яка містить важливу вказівку на те, що посадові особи несуть юридичну відповідальність лише за

наявності їхньої вини – умислу чи необережності стосовно порушення бюджетного законодавства, а ч. 2 цієї самої статті розкриває коло можливих суб'єктів відповідальності, називаючи керівників та інших відповідальних посадових осіб розпорядників та одержувачів бюджетних коштів. Ознаки суб'єкта юридичної відповідальності уточнюють у кожному конкретному випадку залежно від характеру вчинених діянь. З огляду на норми чинного законодавства, види порушень бюджетного законодавства можна згрупувати залежно від виду юридичної відповідальності, яку несуть посадові особи за їх вчинення. Зрозуміло, що основними видами юридичної відповідальності серед перелічених у ч. 1 ст. 121 Бюджетного кодексу України є адміністративна і кримінальна (див. додаток В).

Як відомо, питання цивільної відповідальності насамперед урегульовані Цивільним кодексом України. Згідно з ч. 2 ст. 1 Цивільного кодексу України до майнових відносин, заснованих на адміністративному або іншому владному підпорядкуванні однієї сторони другій стороні, а також до податкових, бюджетних відносин цивільне законодавство не застосовується, якщо інше не встановлено законом. Проте у зв'язку з прийняттям нової редакції Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 на підставі Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Бюджетного кодексу України” від 08.07.2010 № 2457-VI ст. 1191 Цивільного кодексу України була доповнена ч. 4 такого змісту: “Держава, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, відшкодувавши шкоду, завдану посадовою, службовою особою внаслідок незаконно прийнятих рішень, дій чи бездіяльності відповідно органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, мають право зворотної вимоги до винної особи у розмірі виплаченого відшкодування (крім відшкодування виплат, пов'язаних із трудовими відносинами та відшкодуванням моральної шкоди)”. Отже, хоча до бюджетних відносин цивільне законодавство не застосовується, відносини, які виникають з приводу притягнення до юридичної відповідальності службових осіб за прийняття незаконних рішень у бюджетній сфері, регулюються зазначеною нормою Цивільного кодексу України.

Щодо дисциплінарної відповідальності та порядку застосування дисциплінарних стягнень, то ці питання регулюються статтями 40–41, 147–152 Кодексу законів про працю України. Відповідно до ст. 147

цього Кодексу за порушення трудової дисципліни до працівника може бути застосовано лише один із передбачених заходів стягнення: догана або звільнення. Законодавством, статутами і положеннями про дисципліну для окремих категорій працівників можуть бути встановлені й інші дисциплінарні стягнення. Зокрема, можуть застосовуватися заходи впливу, передбачені Законом України “Про державну службу” від 16.12.1993 № 3723-ХІІ. Згідно зі ст. 14 цього Закону дисциплінарні стягнення застосовуються до державного службовця за невиконання чи неналежне виконання службових обов’язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов’язаних із проходженням державної служби, а також за вчинок, який ганьбить його як державного службовця або дискредитує державний орган, в якому він працює. До службовців, крім дисциплінарних стягнень, передбачених законодавством України про працю, можуть застосовуватися такі заходи дисциплінарного впливу, як попередження про неповну службу відповідність та затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або призначенні на вищу посаду.

Дисциплінарна відповідальність посадових осіб за порушення бюджетного законодавства настає переважно у випадках, коли за відповідні порушення не передбачена адміністративна чи кримінальна відповідальність. Хоча іноді за одне порушення бюджетного законодавства можливе застосування різних видів юридичної відповідальності. Зокрема, якщо дисциплінарна відповідальність настає за нецільове використання коштів (звільнення керівника з роботи в порядку, встановленому ст. 147 і п. 1 ст. 41 Кодексу законів про працю України), то така особа притягається і до кримінальної відповідальності за ст. 210 Кримінального кодексу України.

Адміністративна відповідальність за порушення бюджетного законодавства передбачена нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення (гл. 12 “Адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, в галузі фінансів і підприємницькій діяльності”, ст. 164-12 “Порушення бюджетного законодавства” та ст. 188-19 “Невиконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Рахункової палати, народного депутата України”). Під таким порушенням слід розуміти використання бюджетних коштів усупереч їх цільовому призначенню та недотримання встановленого бюджетним законодавством порядку проведення операцій з бюджетними коштами.

Види правопорушень у сфері бюджетної діяльності, які спричиняють адміністративну відповідальність див. у додатку В.

Перелік наведених у додатку В адміністративних правопорушень свідчить про те, що вони переважно є аналогічними порушенням бюджетного законодавства, зазначеним у пунктах 1–40 ч. 1 ст. 116 Бюджетного кодексу України. Тому для виявлення об'єктивних ознак адміністративних правопорушень слід враховувати статті 116, 119 цього Кодексу. Лише порушення бюджетного законодавства, яке полягає у внесенні недостовірних даних до бюджетних запитів, відрізняється об'єктивними ознаками від аналогічного адміністративного правопорушення. Якщо склад цього порушення (п. 1 ч. 1 ст. 116 Бюджетного кодексу України) не передбачає настання будь-яких наслідків, то необхідною умовою притягнення до адміністративної відповідальності службової особи, винної у внесенні недостовірних даних до бюджетних запитів, є затвердження необґрунтованих бюджетних призначень або необґрунтованих бюджетних асигнувань (ч. 1 ст. 164-12 Кодексу України про адміністративні правопорушення).

Порушення бюджетного законодавства України здебільшого супроводжуються порушеннями законодавства з фінансових питань, адміністративна відповідальність за які передбачена ст. 164-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення. До таких правопорушень Кодекс відносить: приховування в обліку валютних та інших доходів, непродуктивних витрат і збитків, відсутність бухгалтерського обліку або ведення його з порушенням установленого порядку, внесення неправдивих даних до фінансової звітності, неподання фінансової звітності, несвоєчасне або неякісне проведення інвентаризації грошових коштів і матеріальних цінностей, порушення правил ведення касових операцій, перешкоджання працівникам органу державного фінансового контролю (тобто Державної фінансової інспекції України. – *Прим. авт.*) у проведенні ревізій та перевірок, невжиття заходів із відшкодування з винних осіб збитків від недостач, розтрат, крадіжок і безгосподарності. У певних випадках можливе поєднання порушення бюджетного законодавства з порушенням законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти (ст. 164-14 Кодексу)¹.

¹ До таких правопорушень належать: здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти без застосування визначених законом процедур; застосування процедури закупівлі з порушенням законодавства про

Притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності за порушення бюджетного законодавства здійснюється згідно з Порядком оформлення органами державної контрольно-ревізійної служби в Україні матеріалів про адміністративні правопорушення, затвердженим наказом Головного контрольно-ревізійного управління України від 12.03.2009 № 52.

Адміністративна відповідальність також передбачена за невиконання законних вимог Рахункової палати України, створення перешкод у її роботі, надання завідомо неправдивої інформації або недодержання встановлених законодавством строків надання інформації Рахунковій палаті України (ст. 188-19 Кодексу України про адміністративні правопорушення). Слід зауважити, що українське законодавство тривалий час не передбачало юридичної відповідальності за подібне правопорушення. З метою вирішення цієї проблеми 11 липня 2003 р. парламент вніс зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, доповнивши його ст. 188-19, у якій встановив адміністративну відповідальність у вигляді штрафу за невиконання законних вимог Рахункової палати України. На жаль, юридична конструкція цієї статті має низку недоліків: по-перше, її дія поширюється лише на фізичних осіб – громадян і не може бути застосована у випадках, коли передбачені нею дії вчиняються колегіальними органа-

здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти, у тому числі оформлення документації конкурсних торгів (кваліфікаційної документації) з порушенням законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти, оцінка пропозицій конкурсних торгів (кваліфікаційних пропозицій) не за критеріями та методикою оцінки для визначення найкращої пропозиції конкурсних торгів (кваліфікаційної пропозиції), що міститься в документації конкурсних торгів (кваліфікаційній документації), укладення з учасником, що став переможцем торгів, договору про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти за цінами і обсягами, які не відповідають вимогам документації конкурсних торгів (кваліфікаційної документації); неоприлюднення або порушення порядку оприлюднення інформації щодо закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти відповідно до вимог законодавства, неподання в установленому порядку звіту про результати здійснення процедури закупівлі товарів, робіт і послуг, відображення недостовірних відомостей у звіті про результати здійснення зазначеної процедури; непроходження навчання чи підвищення кваліфікації з питань організації та здійснення процедур закупівель відповідно до вимог закону; ненадання інформації, документів та матеріалів у випадках, передбачених законом.

ми – правлінням, виконавчою радою тощо; по-друге, в умовах, коли окремі норми Закону України “Про Рахункову палату” визнано неконституційними, питання про те, які її вимоги слід вважати законними, на практиці залишається невизначеним; по-третє, надання, наприклад, достовірної, але неповної інформації щодо фінансово-господарської діяльності об’єкта перевірки не входить до переліку діянь, за вчинення яких настає адміністративна відповідальність у вигляді штрафу. Тому реалізація ст. 188-19 майже неможлива.

Як зазначалося, бюджет – важливий інструмент здійснення державної соціально-економічної політики та забезпечення інтересів кожного громадянина і суспільства загалом, тому охорона відносин, пов’язаних із накопиченням, розподілом та використанням централізованих фондів грошових коштів є одним із завдань кримінального права. Найнебезпечніший злочин у цій сфері – порушення бюджетного законодавства, що вчиняється шляхом нецільового використання бюджетних коштів.

Кримінальна відповідальність за порушення бюджетного законодавства встановлена статтями 210 і 211 Кримінального кодексу України (див. додаток В). Статтею 210 передбачена відповідальність за нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням. Частина перша статті містить ознаки двох самостійних складів злочину, оскільки здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням усупереч Бюджетному кодексу України є окремим правопорушенням, відмінним від нецільового використання бюджетних коштів.

Таким чином, перший склад злочину – це нецільове використання бюджетних коштів службовою особою. Його об’єктивні ознаки збігаються з ознаками аналогічного порушення бюджетного законодавства, передбаченого п. 24 ч. 1 ст. 116 та ст. 119 Бюджетного кодексу України. Мається на увазі витрачання бюджетних коштів на цілі, що не відповідають: бюджетним призначенням, встановленим законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет); напрямам використання бюджетних коштів, визначеним у паспорті бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі) або в порядку використання бюджетних коштів; бюджетним асигнуванням (розпису бюджету, кошторису, плану використання бюджетних коштів). З огляду на це,

можна зробити висновок, що нецільове використання бюджетних коштів є правопорушенням, за яке передбачено притягнення відповідних посадових осіб до дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності, а також обов'язкове повернення коштів до відповідного бюджету, що фактично є фінансовою санкцією, яка відшкодовує збитки держави (табл. 4.2).

Таблиця 4.2

Склад правопорушення, яке передбачає нецільове використання коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням

Склад порушення	Порушення бюджетного законодавства (пункти 24, 29 ч. 1 ст. 116 і ст. 119 Бюджетного кодексу України)	Адміністративне правопорушення (ч. 5 ст. 164-12 Кодексу України про адміністративні правопорушення)	Кримінальний злочин (ст. 210 Кримінального кодексу України)
Об'єкт	Бюджетні кошти в будь-яких розмірах	Бюджетні кошти в невеликих розмірах	Бюджетні кошти у великих розмірах (ч. 1 ст. 210 Кримінального кодексу України), в особливо великих розмірах (ч. 2 ст. 210 Кримінального кодексу України)
Суб'єкт	Учасник бюджетного процесу (юридична особа)	Посадова особа	Посадова особа
Суб'єктивна сторона	Немає	Умисел	Умисел
Об'єктивна сторона (ознака дії)	Нецільове використання коштів; здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням у супереч Бюджетному кодексу України чи закону про державний бюджет на відповідний рік	Нецільове використання коштів; здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням у супереч Бюджетному кодексу України чи закону про державний бюджет на відповідний рік	Нецільове використання коштів; здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням у супереч Бюджетному кодексу України чи закону про державний бюджет на відповідний рік

Другий склад злочину, передбачений ч. 1 ст. 210 Кримінального кодексу України, – здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням усупереч Бюджетному кодексу України. Його об'єктивні ознаки збігаються з ознаками аналогічного порушення бюджетного законодавства, передбаченого п. 29 ч. 1 ст. 116 Бюджетного кодексу України.

Єдина відмінність об'єктивних ознак порушень бюджетного законодавства (пункти 24, 29 ч. 1 ст. 116 та ст. 119 Бюджетного кодексу України) і складів відповідних злочинів – розмір бюджетних коштів, які використовуються всупереч цільовому призначенню чи без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням. Злочинними ці дії вважаються, якщо їх предметом є бюджетні кошти у великих розмірах. Згідно з приміткою 2 до ст. 210 Кримінального кодексу України великий розмір бюджетних коштів – це сума, що в 1000 і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

Суб'єктивна сторона складів цих злочинів характеризується прямим умислом, тобто винна особа розуміє характер своїх дій (те, що вона порушує бюджетне законодавство) і бажає діяти в такий спосіб. Суб'єктом обох складів злочинів є будь-яка службова особа, наділена правом розпоряджатися бюджетними коштами.

Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням, якщо їхнім предметом є бюджетні кошти в особливо великих розмірах¹, або ті самі діяння, вчинені повторно, або за попередньою змовою групою осіб, кваліфікуються відповідно до ч. 2 ст. 210 Кримінального кодексу України (див. додаток В).

Статтю 211 Кримінального кодексу України передбачена відповідальність за видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону. Склад цього злочину кореспондується з порушенням бюджетного законодавства, передбаченим п. 37 ч. 1 ст. 116 Бюджетного кодексу України. Проте, якщо суб'єктом порушення бюджетного законодав-

¹ Особливо великим розміром бюджетних коштів згідно з приміткою 3 ст. 210 Кримінального кодексу України вважається сума, що в 3000 і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

ства є юридична особа – учасник бюджетного процесу, то суб'єктом злочину може бути лише службова особа органів виконавчої влади та їх структурних підрозділів, наділена правом затверджувати своїми наказами нормативно-правові акти, виконання яких призводить до зменшення надходжень бюджету або збільшення його витрат.

Цей злочин також відрізняється розміром коштів, які не надійшли до бюджету або були додатково витрачені, від видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують його витрати всупереч закону як адміністративного правопорушення. Якщо це великий розмір коштів, то склад злочину передбачений ч. 1 ст. 211 Кримінального кодексу України, а якщо особливо великий, то ч. 2 ст. 211 цього самого Кодексу. Якщо ж предметом таких дій є бюджетні кошти в невеликих розмірах, вчинене порушення утворює склад адміністративного правопорушення (ч. 5 ст. 164-12 Кодексу України про адміністративні правопорушення).

Слід зауважити, що кримінальна відповідальність за незаконні дії, що вчиняються у сфері бюджетних відносин, тобто в процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, не обмежується статтями 210 і 211 Кримінального кодексу України. Діяння службових осіб, винних у порушенні бюджетного законодавства, за певних обставин, можуть містити ознаки злочинів у сфері службової діяльності. Так, здійснення державних (місцевих) запозичень, надання державних (місцевих) гарантій з порушенням вимог Бюджетного кодексу України, якщо це вчинено службовою особою умисно, з корисливих мотивів чи в інших особистих інтересах або інтересах третіх осіб, заподіяло істотну шкоду охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб, зумовлює відповідальність за зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 Кримінального кодексу України).

Бюджетний кодекс України також встановлює відповідальність державних органів, що мають повноваження у сфері управління бюджетними коштами. Зокрема, в нинішній редакції Кодексу детальніше, ніж у попередній, визначено відповідальність органів, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів (тобто органів Державної казначейської служби України. – *Прим. авт.*). Відповідно до ст. 123 Бюджетного кодексу України органи, що здійснюють каз-

начейське обслуговування бюджетних коштів, несуть відповідальність за: 1) невиконання вимог щодо ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання бюджетів; 2) несвоечасність подання звітності про виконання бюджетів; 3) здійснення витрат з перевищенням показників, затверджених розписом бюджету; 4) порушення в процесі контролю за бюджетними повноваженнями при зарахуванні надходжень до бюджету та здійсненні платежів за бюджетними зобов'язаннями розпорядників бюджетних коштів відповідно до бюджетних асигнувань; 5) недотримання порядку казначейського обслуговування державного й місцевих бюджетів.

Керівники органів, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, несуть персональну відповідальність у разі вчинення ними порушення бюджетного законодавства та невиконання вимог щодо казначейського обслуговування державного і місцевих бюджетів, встановлених Бюджетним кодексом України.

До новацій ст. 123 Бюджетного кодексу України необхідно віднести значне розширення переліку функцій та повноважень, за виконання яких органи, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, несуть відповідальність. Якщо в редакції Бюджетного кодексу України від 21.06.2001 (ст. 123) відповідальність була передбачена лише за невиконання вимог до ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання бюджетів, то в новій редакції від 08.07.2010, крім відповідальності за невиконання наведених повноважень, також передбачена відповідальність за порушення, перераховані в пунктах 2–5 ч. 1 ст. 123 Бюджетного кодексу України.

Отже, будь-яке невиконання учасниками бюджетного процесу покладених на них функцій та повноважень, а також здійснення цих повноважень із перевищенням наданих прав утворює склад порушення бюджетного законодавства. За змістом ст. 123 Бюджетного кодексу України такий висновок буде правильним лише щодо посадових осіб органів, які забезпечують казначейське обслуговування бюджетних коштів. Стосовно самих органів, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, то вони несуть відповідальність згідно із ч. 1 ст. 123 Бюджетного кодексу України в разі вчинення ними порушень бюджетного законодавства, визначених ч. 1 ст. 116 Бюджетного кодексу України.

Також ст. 123 Бюджетного кодексу України не містить спеціальних санкцій, які б застосовувалися до винних посадових осіб у разі настання відповідальності, передбаченої в частинах 1 і 2 цієї статті. Немає їх й у нормативно-правових актах органів, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, тобто відповідальність може бути як дисциплінарною, так і адміністративною, цивільною, кримінальною (залежно від тяжкості вчиненого порушення бюджетного законодавства та його характеру). Щодо відповідальності органів, які здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, за невиконання вимог, зазначених у ч. 1 ст. 123 Бюджетного кодексу України, то вона встановлюється на загальних підставах, зокрема, до них можуть застосовуватися заходи впливу згідно зі ст. 117 Бюджетного кодексу України. Керівники органів, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, у разі вчинення ними правопорушень, визначених у ч. 2 ст. 123 Бюджетного кодексу України, несуть персональну відповідальність на загальних підставах та на підставах, закріплених у ст. 121 Кодексу, у тому числі за вчинення корупційних діянь у зв'язку з перевищенням службових повноважень тощо, пов'язаних із виконанням функцій (повноважень) органів, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів.

Водночас, з огляду на викладене, слід підкреслити значення ст. 123 Бюджетного кодексу України для фінансової, у тому числі бюджетної, системи держави. Державна казначейська служба України визнана на законодавчому рівні як урядовий орган, який є інструментом у забезпеченні проведення єдиної бюджетної політики в державі. Такий підхід було реалізовано ще в редакції Бюджетного кодексу України від 21.06.2001. Практика підвищення ролі органів Державної казначейської служби України в бюджетному процесі виправдала себе впродовж 2001–2010 рр. і тому набула розвитку в редакції Бюджетного кодексу України від 08.07.2010.

У Бюджетному кодексі України зазнали суттєвих змін не лише норми, що визначають види порушень бюджетного законодавства, а й норми, які встановлюють види юридичної відповідальності за їх вчинення, що свідчить про важливість і актуальність цих питань для бюджетної сфери. Однак у чинному Бюджетному кодексі України, як і в попередній редакції, не чітко регламентована процедура застосування й розміри фінансових санкцій за порушення бюджетного законодавства, котрі, як свідчать ст. 117 Кодексу та практика бюджет-

ного контролю, застосовуються, тобто Кодекс не містить згадки про такий вид юридичної відповідальності, як фінансово-правова. Вважаємо, що як фінансово-правові, а саме бюджетно-правові, можуть розглядатися санкції, закріплені в ст. 117 Кодексу “Заходи впливу за порушення бюджетного законодавства” (пункти 2–8 ч. 1), оскільки вони містять вказівки на невиконання для порушників бюджетного законодавства майнові наслідки (детально див. підрозділ 4.3). Таким чином, норми Бюджетного кодексу України щодо встановлення юридичної відповідальності за порушення бюджетного законодавства потребують доопрацювання, зокрема, в частині визнання заходів впливу, які застосовуються за порушення бюджетного законодавства до юридичних осіб – розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, заходами державного примусу, властивими фінансово-правовій відповідальності.

Крім того, актуальним залишається питання забезпечення організаційно-правових засад реалізації економічних та адміністративних заходів впливу контрольної процедури на учасників бюджетного процесу на кожній його стадії. У чинній редакції Бюджетного кодексу України, як і в попередній, не міститься визначення ревізій і перевірок як основних методів бюджетного контролю. Жодна стаття не визначає повноважень органів державного фінансового контролю щодо проведення ревізій і перевірок у бюджетному процесі. Для розв’язання цих проблем необхідно внести відповідні зміни до Бюджетного кодексу України або прийняти спеціальний закон¹, який би врегулював питання організації й методології бюджетного контролю та юридичної відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

4.3. ЗАХОДИ ВПЛИВУ, ЩО ЗАСТОСОВУЮТЬСЯ ЗА ПОРУШЕННЯ НОРМ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Бюджетним кодексом України встановлюються спеціальні заходи впливу за порушення бюджетного законодавства, які відрізняються від видів юридичної відповідальності, передбачених Кодексом у ст. 121 за правопорушення в бюджетній сфері, і не належать до

¹ Закон України “Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні” від 26.01.1993 у цьому контексті не розглядається як такий, що вирішує нагальні питання.

жодного з них. Ці заходи є дієвим механізмом контролю за бюджетним процесом на кожній з чотирьох його стадій та впливу на нього в разі порушення окремими учасниками бюджетного процесу законодавства, що реалізується державою через уповноважені органи. Відповідно до ч. 1 ст. 117 Бюджетного кодексу України за порушення бюджетного законодавства до учасників бюджетного процесу можуть застосовуватися такі заходи впливу (див. додаток Г):

1) *попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства* – застосовується в усіх випадках виявлення порушень бюджетного законодавства. Такі порушення мають бути усунені в строк до 30 календарних днів;

2) *зупинення операцій з бюджетними коштами* – застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначені у пунктах 1–3, 10, 11, 14–29, 32–36, 38 і 40 ч. 1 ст. 116 Бюджетного кодексу України, у порядку, встановленому ст. 120 Кодексу;

3) *зупинення бюджетних асигнувань* передбачає припинення повноважень на взяття бюджетного зобов'язання на відповідну суму на строк від одного до трьох місяців у межах поточного бюджетного періоду шляхом внесення змін до розпису бюджету (кошторису) у порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики (тобто Міністерством фінансів України. – Прим. авт.), і застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначені у пунктах 20, 22–29, 38 і 40 ч. 1 ст. 116 Бюджетного кодексу України;

4) *зменшення бюджетних асигнувань* передбачає позбавлення повноважень на взяття бюджетного зобов'язання на відповідну суму на строк до завершення поточного бюджетного періоду шляхом внесення змін до розпису бюджету (кошторису) та у разі необхідності з подальшим внесенням змін до закону про державний бюджет (рішення про місцевий бюджет) у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, і застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначені у пунктах 24 (стосовно розпорядників бюджетних коштів), 29, 38 ч. 1 ст. 116 Бюджетного кодексу України;

5) *повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету* – застосовується за порушення бюджетного законодавства, зазначене у п. 24 (щодо субвенцій та коштів, наданих одержувачам бюджетних коштів) ч. 1 ст. 116 Бюджетного кодексу України, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

б) *зупинення дії рішення про місцевий бюджет* – застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначене у п. 7 ч. 1 ст. 116 Бюджетного кодексу України, у порядку, встановленому ст. 122 цього Кодексу;

7) *безспірне вилучення коштів із місцевих бюджетів* передбачає стягнення органами, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, тобто органами Державної казначейської служби України, коштів з місцевих бюджетів до державного бюджету, у тому числі за рахунок зменшення обсягу трансфертів (дотації вирівнювання) місцевим бюджетам на відповідну суму, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, і застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначене у п. 28 ч. 1 ст. 116 Бюджетного кодексу України;

8) *інші заходи впливу, які можуть бути визначені законом про Державний бюджет України*, – застосовуються за порушення бюджетного законодавства згідно з таким законом.

Названі заходи впливу можна поділити на дві групи. До першої групи належать заходи, які передбачають прямий (безпосередній) вплив на фінансовий стан учасника бюджетного процесу – розпорядника або одержувача бюджетних коштів. Такими є заходи, пов'язані з частковим впливом на фінансовий стан (зменшення бюджетних асигнувань, повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету, зупинення бюджетних асигнувань), та заходи, які зумовлюють повний вплив на фінансовий стан правопорушника (зупинення операцій з бюджетними коштами, безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів). Другу групу утворюють заходи впливу, спрямовані на виконання уповноваженим суб'єктом певних дій, наслідком яких є непрямий (опосередкований) вплив на фінансовий стан розпорядника або одержувача бюджетних коштів. Зокрема, таким заходом є зупинення дії рішення про місцевий бюджет. З огляду на викладене, можна дійти висновку, що Бюджетним кодексом України передбачений самостійний вид санкцій за порушення бюджетного законодавства, тобто за порушення правових норм, встановлених Кодексом чи іншим бюджетним законодавством.

Як бачимо з переліку, заходи впливу за порушення бюджетного законодавства розміщені в ч. 1 ст. 117 Бюджетного кодексу України в певному порядку, починаючи від найпоширенішого заходу з найменш відчутними негативними наслідками для порушника і завер-

шуючи заходами, які зумовляють суттєві матеріальні наслідки для нього і застосовуються переважно в окремих випадках. Отже, відповідно до ч. 1 ст. 117 Бюджетного кодексу України:

- попередження застосовується в усіх випадках виявлення порушень бюджетного законодавства;
- використання заходу впливу, який полягає в зупиненні операцій з бюджетними коштами, передбачено у разі вчинення 28 видів порушень бюджетного законодавства;
- зупинення бюджетних асигнувань поширюється на 11 видів порушень бюджетного законодавства;
- зменшення бюджетних асигнувань встановлено щодо трьох видів порушень бюджетного законодавства;
- повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету, зупинення дії рішення про місцевий бюджет, безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів поширюються лише на один вид порушень бюджетного законодавства.

Однією з важливих характеристик більшості заходів впливу, що застосовуються за порушення бюджетного законодавства, а саме зупинення бюджетних асигнувань, зменшення бюджетних асигнувань, зупинення операцій з бюджетними коштами, повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету, зупинення дії рішення про місцевий бюджет, безспірного вилучення коштів з місцевих бюджетів є те, що вони виконують правовідновлювальну функцію¹ і передбачають матеріальне покарання порушника бюджетного законодавства.

Необхідно підкреслити, що заходи впливу за порушення бюджетного законодавства, перелічені у ст. 117 Бюджетного кодексу України, застосовуються до учасників бюджетного процесу, які є юридичними особами. Посадові особи, з вини яких допущено порушення бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законом (ч. 1 ст. 121 Кодексу).

Попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою усунення порушення бюджетного законодавства мають право застосовувати до учасників бюджетного процесу органи, уповноважені Бюджетним кодексом України на здійснення кон-

¹ Правовідновлювальні заходи впливу спрямовані на компенсацію шкоди, завданої державі внаслідок порушення бюджетного законодавства.

тролю за дотриманням бюджетного законодавства. З урахуванням змісту статей 109–115 Кодексу попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства як захід впливу може бути застосоване: Верховною Радою України, Рахунковою палатою України, Міністерством фінансів України, місцевими фінансовими органами, органами Державної казначейської служби України, органами Державної фінансової інспекції України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, місцевими радами, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, державними адміністраціями та виконавчими органами міських рад.

Попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою усунення порушення бюджетного законодавства як захід впливу використовується в усіх випадках виявлення порушень бюджетного законодавства. Відповідно попередження має застосовуватися за вчинення будь-якого порушення бюджетного законодавства з тих, що зазначені в пунктах 1–40 ч. 1 ст. 116 Бюджетного кодексу України. Як зазначалося, у ст. 117 Кодексу передбачені й інші види заходів впливу, тому вказівка законодавця на те, що попередження застосовується в усіх випадках виявлення порушень бюджетного законодавства свідчить про те, що цей захід може вживатися одночасно з іншим заходом впливу. Одночасне використання кількох видів санкцій за одне правопорушення не суперечить ч. 1 ст. 61 Конституції України, в якій закріплено: “Ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення”, оскільки не може розглядатися як притягнення до юридичної відповідальності двічі. Юридична відповідальність настає один раз, але зумовлює кілька санкцій, одна з яких може розглядатися як основна, а інші – як додаткові¹. Також слід врахувати, що ч. 1 ст. 61 Конституції України міститься в розділі II Основного закону “Права, свободи та обов’язки людини і громадянина”, а заходи впливу, передбачені ч. 1 ст. 117 Бюджетного кодексу України, застосовуються до юридичних осіб.

Рішення про застосування інших заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, які визначені у пунктах 2–5 та 7 ч. 1

¹ Водночас відповідно до ч. 3 ст. 118 Бюджетного кодексу України не допускається застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, які визначені у ст. 117 Бюджетного кодексу України, за раніше виявлені й усунені порушення бюджетного законодавства.

ст. 117 Бюджетного кодексу України, приймається Міністерством фінансів України, органами Державної казначейської служби України, Державної фінансової інспекції України, місцевими фінансовими органами, головними розпорядниками бюджетних коштів у межах встановлених їм повноважень на підставі протоколу про порушення бюджетного законодавства або акта ревізії та доданих до них матеріалів. Рішення набирає чинності з дня його підписання (ч. 2 ст. 118 Бюджетного кодексу України). Форма та порядок складання протоколу встановлюються Міністерством фінансів України.

Відповідно до ст. 120 Бюджетного кодексу України зупинення операцій з бюджетними коштами полягає в зупиненні будь-яких операцій зі здійснення платежів з рахунку порушника бюджетного законодавства. Механізм зупинення операцій з бюджетними коштами визначається Кабінетом Міністрів України. Таке зупинення можливе на строк до 30 днів у межах поточного бюджетного періоду, якщо інше не передбачено законом. Рішення про зупинення може бути прийнято як після застосування попередження (у випадку неусунення порушення бюджетного законодавства у встановлений строк), так і водночас із ним. Але, приймаючи таке рішення, слід враховувати, чи може суб'єкт правопорушення усунути порушення бюджетного законодавства. Механізм застосування цього заходу впливу розкрито в Порядку зупинення операцій з бюджетними коштами, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 19.01.2011 № 21.

Призупинення бюджетних асигнувань як захід впливу за порушення бюджетного законодавства застосовується до учасників бюджетного процесу – розпорядників та одержувачів бюджетних коштів відповідно до Порядку призупинення бюджетних асигнувань, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 15.05.2002 № 319. Рішення про призупинення приймається Міністром фінансів України, міністром фінансів Автономної Республіки Крим, керівником місцевого фінансового органу на підставі протоколу про порушення бюджетного законодавства або акта ревізії та доданих до них документів і оформляється у вигляді наказу Міністерства фінансів України (розпорядження Міністерства фінансів Автономної Республіки Крим, місцевого фінансового органу) про призупинення бюджетних асигнувань. Бюджетні асигнування призупиняються з 1-го числа місяця, наступного за датою прийняття рішення, на строк від одного до трьох місяців у межах поточного бюджетного періоду в

обсязі, що дорівнює 50 % асигнувань, затверджених у плані асигнувань розпорядника бюджетних коштів за скороченою економічною класифікацією видатків та класифікацією кредитування бюджету на цей період, за винятком асигнувань, передбачених за захищеними видатками, визначеними Бюджетним кодексом України.

Застосовуючи такий захід впливу за порушення бюджетного законодавства, як зменшення бюджетних асигнувань, слід керуватися нормами Порядку зменшення бюджетних асигнувань розпорядником бюджетних коштів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.03.2011 № 255. Підставою для зменшення бюджетних асигнувань є протокол про порушення бюджетного законодавства або акт ревізії, в якому зафіксовано факт вчинення розпорядником бюджетних коштів у поточному чи минулих роках одного з трьох порушень бюджетного законодавства, зазначених у пунктах 24, 29, 38 ч. 1 ст. 116 Бюджетного кодексу України. Рішення про зменшення бюджетних асигнувань у поточному бюджетному періоді розпоряднику бюджетних коштів, який вчинив порушення бюджетного законодавства, приймає, залежно від виду розпорядника бюджетних коштів, Міністр фінансів України, або керівник місцевого фінансового органу, або головний розпорядник коштів відповідного бюджету протягом п'яти робочих днів після надходження документів, передбачених п. 4 Порядку. Виконання рішення передбачає позбавлення розпорядника бюджетних коштів повноважень на взяття бюджетного зобов'язання на відповідну суму на строк до завершення поточного бюджетного періоду шляхом внесення змін до розпису бюджету (кошторису) у частині фактичного зменшення обсягу бюджетних асигнувань на суму вчиненого порушення бюджетного законодавства. За необхідності зменшення бюджетних призначень здійснюється шляхом внесення змін до закону про державний бюджет (рішення про місцевий бюджет) у встановленому порядку. Рішення про зменшення бюджетних асигнувань доводиться до відома Державної казначейської служби України, її територіального органу, який здійснює обслуговування розпорядника бюджетних коштів, та до контролюючого органу, за документами якого прийнято таке рішення, протягом двох робочих днів з дати прийняття. У разі неприйняття рішення щодо зменшення бюджетних асигнувань про це письмово інформується відповідний контролюючий орган з обґрунтуванням причин протягом зазначеного строку.

Повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету є санкцією, передбаченою за вчинення лише одного виду порушення бюджетного законодавства, яке полягає в нецільовому використанні бюджетних коштів (щодо субвенцій та коштів, наданих одержувачам бюджетних коштів). Механізм повернення до відповідного бюджету коштів, отриманих як субвенція, розпорядником бюджетних коштів та повернення коштів одержувачем бюджетних коштів у разі нецільового їх використання у поточному чи минулих роках визначає Порядок повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету в разі їх нецільового використання, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 22.12.2010 № 1163. Підставою для повернення коштів є акт ревізії, складений органом, уповноваженим здійснювати контроль за дотриманням бюджетного законодавства, у якому зафіксовано факт нецільового використання субвенції розпорядником або одержувачем бюджетних коштів. Протягом 10 робочих днів з дати реєстрації акта ревізії, а за наявності заперечень (зауважень) до акта – з дати надання письмового висновку щодо таких заперечень (зауважень) контролюючий орган складає вимогу до розпорядника бюджетних коштів про повернення до відповідного бюджету використаної ним не за цільовим призначенням суми субвенції або вимогу до одержувача бюджетних коштів про повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету в сумі, що використана ним не за цільовим призначенням. Форми вимоги затверджуються Міністерством фінансів України. Вимога підписується керівником або заступником керівника контролюючого органу.

Зупинення дії рішення про місцевий бюджет як захід впливу за порушення бюджетного законодавства застосовується відповідно до ст. 122 Бюджетного кодексу України. Цей захід впливу передбачено за порушення бюджетного законодавства, визначене у п. 7 ч. 1 ст. 116 Кодексу, тобто за прийняття рішення про місцевий бюджет з порушенням вимог Кодексу чи закону про державний бюджет (у тому числі щодо складання бюджету в частині міжбюджетних трансфертів, доходів та видатків місцевих бюджетів, що враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів).

У разі порушення вимог Бюджетного кодексу України та закону про державний бюджет до складання відповідного бюджету в частині міжбюджетних трансфертів, доходів та видатків місцевих бюдже-

тів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, Кабінет Міністрів України має право протягом місяця з дня набрання чинності рішенням про бюджет Автономної Республіки Крим (обласний бюджет, бюджети міст Києва та Севастополя) звернутися до суду з одночасним клопотанням про невідкладне зупинення дії рішення про відповідний місцевий бюджет до закінчення судового розгляду справи. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації наступного дня після підписання головою Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи відповідної місцевої ради рішення про місцевий бюджет або внесення до нього змін надсилають його Міністерству фінансів України.

Голові Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голові обласної, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій надається право протягом місяця з дня набрання чинності рішенням про районний, міський (міста республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення), районний у містах Києві та Севастополі бюджети звернутися до суду з одночасним клопотанням про невідкладне зупинення дії рішення про відповідний місцевий бюджет до закінчення судового розгляду справи. Районні державні адміністрації, виконавчі органи міських (міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) та районних у містах рад наступного дня після підписання керівником відповідної місцевої ради рішення про місцевий бюджет або внесення до нього змін надсилають його Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям, виконавчим органам міських рад.

Якщо порушені вимоги до складання бюджету згідно з Бюджетним кодексом України, законом про державний бюджет чи рішенням районної, міської (міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) ради про бюджет у частині міжбюджетних трансфертів, доходів та видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, голові районної державної адміністрації, голові виконавчого органу міської (міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) ради надається право протягом місяця з дня набрання чинності рішенням про міський (міст районного значення),

сільський, селищний та районний у місті бюджети звернутися до суду з одночасним клопотанням про невідкладне зупинення дії рішення про відповідний місцевий бюджет до закінчення судового розгляду справи. Виконавчі органи міської (міст районного значення), сільської, селищної, районної в місті рад наступного дня після підписання керівником рішення про відповідний бюджет або внесення до нього змін надсилають його районній державній адміністрації чи виконавчому органу міської (міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) ради.

У разі зупинення рішення про місцевий бюджет витрати місцевого бюджету здійснюються в порядку, передбаченому ст. 79 Бюджетного кодексу України, яка визначає особливості формування надходжень та здійснення витрат місцевого бюджету у випадку не своєчасного прийняття рішення про місцевий бюджет.

Таким чином, положення ст. 122 Бюджетного кодексу України стосовно того, що рішення про зупинення будь-якого бюджету може бути прийняте лише судом, є принциповим. Правом звернутися до суду наділені такі суб'єкти владних повноважень: Кабінет Міністрів України, голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голови обласної, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, голова виконавчого органу міської (міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) ради щодо бюджетів, зазначених у частинах 1–3 ст. 122 Бюджетного кодексу України відповідно. Підставою для застосування цього заходу впливу в усіх випадках є порушення вимог Бюджетного кодексу України та закону про державний бюджет щодо складання відповідного бюджету в частині міжбюджетних трансфертів, доходів та видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Для рішень про бюджети, зазначені в ч. 3 ст. 122 Кодексу, додатковою підставою їх зупинення є порушення вимог до складання бюджету згідно з рішенням районної або міської (міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) ради про бюджет.

В інших випадках, тобто за наявності підстав для оскарження рішень про місцевий бюджет, не зазначених у п. 7 ст. 116 та частинах 1–3 ст. 122 Бюджетного кодексу України, таке оскарження можливе за загальними правилами, передбаченими нормами Кодексу адміні-

стративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV, або в порядку оскарження рішень, якими порушуються норми Конституції України. В усіх випадках (частини 1–3 ст. 122 Кодексу) право суб'єктів владних повноважень сформульоване однаково – як право звернутися до суду з одночасним клопотанням про невідкладне зупинення дії рішення про відповідний місцевий бюджет до закінчення судового розгляду справи. Таким чином, ст. 122 Бюджетного кодексу України не визначає, до якого суду і з якою вимогою мають звертатися названі суб'єкти владних повноважень.

За змістом справа про порушення вимог законодавства до складання місцевого бюджету є адміністративною. Компетенція адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ, а також їх предметна і територіальна підсудність визначені у статтях 17–19 Кодексу адміністративного судочинства України. З огляду на підстави звернення до суду, зазначені в частинах 1–3 ст. 122 Бюджетного кодексу України, відповідні суб'єкти владних повноважень можуть звертатися до суду лише з вимогою скасування або визнання нечинним рішення про відповідний місцевий бюджет повністю чи окремих його положень. Суд у порядку забезпечення адміністративного позову може відповідною ухвалою зупинити дію рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються. Ухвала негайно надсилається суб'єкту владних повноважень, що прийняв рішення, та є обов'язковою для виконання (ч. 3 ст. 117 Кодексу адміністративного судочинства України). Слід зауважити, що законодавча вимога щодо надсилання рішення про місцевий бюджет або внесення до нього змін наступного дня після його підписання Міністерству фінансів України та іншим виконавчим органам, зазначеним у частинах 1–3 ст. 122 Бюджетного кодексу України, спрямована на забезпечення можливості своєчасно виявити порушення вимог до складання бюджету та звернутися до суду в передбачений місячний строк.

Безспірно вилучення коштів із місцевих бюджетів застосовується за порушення бюджетного законодавства, визначене у п. 28 ч. 1 ст. 116 Бюджетного кодексу України, а саме здійснення видатків, кредитування місцевого бюджету, які відповідно до цього Кодексу мають проводитися з іншого бюджету, крім випадків, коли такі видатки здійснюються за рішенням відповідної місцевої ради за рахунок

вільного залишку бюджетних коштів або перевиконання дохідної частини загального фонду місцевого бюджету за умови відсутності заборгованості такого бюджету за захищеними статтями видатків протягом року на будь-яку дату.

Процесуальні питання застосування цього заходу впливу визначені у Порядку безспірного вилучення коштів з місцевих бюджетів, витрачених на здійснення видатків, кредитування місцевого бюджету, які мають проводитися з іншого бюджету, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 26.03.2003 № 386. Рішення щодо застосування безспірного вилучення коштів із місцевих бюджетів шляхом стягнення коштів з них до державного бюджету або зменшення обсягу трансфертів (дотації вирівнювання) місцевим бюджетам на відповідну суму приймається Міністерством фінансів України і доводиться до Державної казначейської служби України, відповідного місцевого органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування та відповідного фінансового органу, а також державного органу, уповноваженого на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства. Державна казначейська служба України, своєю чергою, доводить це рішення своєму територіальному органу, який здійснює обслуговування відповідного місцевого бюджету та перерахування міжбюджетних трансфертів. Кошти з місцевих бюджетів стягуються органами Державної казначейської служби України з відповідних рахунків для обліку коштів загального фонду місцевих бюджетів і спрямовуються в дохід загального фонду державного бюджету¹. Безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів, витрачених на здійснення видатків, кредитування місцевого бюджету, які мають проводитися з іншого бюджету, здійснюється протягом 10 днів з дня отримання рішення незалежно від того, у якому звітному періоді допущено та/або виявлено це порушення. Територіальні органи Державної казначейської служби України, що безпосередньо здійснили стягнення коштів, повідомляють про проведені операції Міністерство фінансів України та Державну казначейську службу України.

¹ Насамперед це питання регулюється нормами Бюджетного кодексу України. Відповідно до ч. 1 ст. 25 безспірне списання коштів державного та місцевих бюджетів на підставі рішення суду здійснює Державна казначейська служба України.

Щодо інших заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, передбачених у п. 8 ч. 1 ст. 117 Бюджетного кодексу України, то вони можуть бути встановлені законом про державний бюджет і застосовуватися за порушення бюджетного законодавства згідно з таким законом.

Отже, рішення про застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства, визначених у пунктах 2–5 та 7 ч. 1 ст. 117 Бюджетного кодексу України (тобто про зупинення операцій з бюджетними коштами, призупинення бюджетних асигнувань, зменшення бюджетних асигнувань, повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету, безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів), приймаються вузьким колом учасників бюджетного процесу: Міністерством фінансів України, органами Державної казначейської служби України, Державної фінансової інспекції України, місцевими фінансовими органами¹, головними розпорядниками бюджетних коштів².

Захід впливу за порушення бюджетного законодавства, зазначений у п. 6 ч. 1 ст. 117 Бюджетного кодексу України (зупинення дії рішення про місцевий бюджет), застосовується в порядку, встановленому ст. 122 Кодексу, відповідно до якої стосовно будь-якого місцевого бюджету рішення про його зупинення може бути прийняте лише судом. Правом звернутися до суду наділені такі суб'єкти владних повноважень: Кабінет Міністрів України, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голови обласної, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, голова виконавчого

¹ Відповідно до п. 36 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України місцевим фінансовим органом вважається установа, що відповідно до законодавства України здійснює функції зі складання, виконання місцевих бюджетів, контролю за витрачанням коштів розпорядниками бюджетних коштів, а також інші функції, пов'язані з управлінням коштами місцевого бюджету. Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим у цьому випадку також віднесено до місцевих фінансових органів. Сільський, селищний голова забезпечує виконання функцій місцевого фінансового органу, якщо такий орган не створено згідно із законом.

² Головними розпорядниками бюджетних коштів є бюджетні установи в особі їх керівників, які відповідно до ст. 22 Бюджетного кодексу України отримують повноваження шляхом встановлення бюджетних призначень (п. 18 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України).

органу міської (міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) ради щодо бюджетів, зазначених у частинах 1–3 ст. 122 Кодексу відповідно.

Інформація про результати здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства оприлюднюється органами, уповноваженими на його проведення, якщо інше не передбачено законом (ч. 4 ст. 118 Бюджетного кодексу України). У додатку Г систематизовано дані про притягнення до юридичної відповідальності та застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства за результатами діяльності Державної фінансової інспекції України у 2007–2011 рр.

З метою забезпечення правомірного застосування уповноваженими державою органами заходів впливу за порушення бюджетного законодавства у ч. 1 ст. 124 Бюджетного кодексу України встановлено, що рішення про застосування такого заходу може бути оскаржено в органі, що його виніс, або в суді протягом 10 днів з дня його винесення, якщо інше не передбачено законом. У разі визнання судом рішення про застосування заходу впливу за порушення бюджетного законодавства повністю або частково незаконним поновлюються обмежені таким рішенням права особи, щодо якої його було винесено. Також Бюджетним кодексом України гарантується відшкодування шкоди, завданої фізичній чи юридичній особі внаслідок незаконно прийнятих рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади (органів влади Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування), а також їх посадових і службових осіб під час здійснення ними своїх повноважень, що здійснюється державою (Автономною Республікою Крим, органами місцевого самоврядування) у порядку, визначеному законом (ч. 2 ст. 25 Кодексу).

Таким чином, заходи впливу за порушення бюджетного законодавства (пункти 2–8 ч. 1 ст. 117 Бюджетного кодексу України) можна розглядати як фінансово-правові, а саме як бюджетно-правові, санкції, тобто заходи державного примусу, які застосовуються уповноваженими державою органами (їх посадовими особами) до юридичних осіб у встановленому законом порядку за вчинення правопорушень у бюджетній сфері, виражаються в грошовій формі і перераховуються до бюджету з метою забезпечення суспільних і державних фінансових інтересів. Отже, ідеться про застосування санкцій, що несуть негативні наслідки – додаткові матеріальні обтяження для правопо-

рушників, які разом утворюють особливий вид юридичної відповідальності – фінансово-правову відповідальність.

Бюджетно-правові санкції застосовуються лише в разі порушення бюджетного законодавства. Однак останнє може бути підставою виникнення й інших видів охоронних правовідносин, зокрема, адміністративних або кримінальних, що цілком виправдано, оскільки санкції цих галузей права, передбачені за порушення бюджетного законодавства, спрямовані на забезпечення нормального розвитку бюджетних відносин.

Заходи впливу за порушення бюджетного законодавства встановлюють тимчасові обмеження щодо операцій з бюджетними коштами або дії рішення про місцевий бюджет. Вони несуть невідгінні для порушника бюджетної дисципліни – розпорядника¹ чи одержувача² бюджетних коштів майнові (грошові) наслідки, які, на жаль, стосуються не лише правопорушника, а й мають негативний ефект

¹ Розпорядник бюджетних коштів – це бюджетна установа в особі її керівника, уповноважена на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення витрат бюджету (п. 47 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України). Бюджетними установами є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також організації, створені ними у встановленому порядку, що повністю утримуються за рахунок відповідно державного чи місцевого бюджету. Ці установи є неприбутковими (п. 12 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України).

² Одержувач бюджетних коштів – це суб'єкт господарювання, громадська чи інша організація, яка не має статусу бюджетної установи, уповноважена розпорядником бюджетних коштів на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою, та отримує на їх виконання кошти бюджету (п. 38 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України). Відповідно до п. 6 ст. 22 Бюджетного кодексу України розпорядник бюджетних коштів може уповноважити одержувача бюджетних коштів на виконання заходів, передбачених бюджетною програмою, та надати йому кошти бюджету (на безповоротній чи поворотній основі) у межах відповідних бюджетних асигнувань. Одержувач бюджетних коштів використовує такі кошти на підставі плану використання бюджетних коштів, що містить розподіл бюджетних асигнувань, затверджених у кошторисі відповідного розпорядника бюджетних коштів. Критерії визначення одержувача бюджетних коштів встановлюються Кабінетом Міністрів України з урахуванням напрямів, досвіду і результатів діяльності, фінансово-економічного обґрунтування виконання заходів бюджетної програми та застосування договірних умов.

для суспільства. Останнє пояснюється тим, що обмеження чи зупинення бюджетного фінансування призводить до обмеження виконання функцій розпорядником або одержувачем бюджетних коштів, які виходять із функцій держави чи адміністративно-територіальної одиниці, що, врешті-решт, обмежує задоволення публічних потреб. Отже, за протиправні дії або бездіяльність правопорушника, яким є розпорядник чи одержувач бюджетних коштів, несе відповідальність і кінцевий споживач бюджетних послуг – громадянин. Тому завдання заходів впливу в бюджетному процесі полягає у спонуканні розпорядника або одержувача бюджетних коштів до належного виконання покладених на нього обов'язків.

Як зазначалося, заходи впливу за порушення бюджетного законодавства мають односторонній характер і застосовуються уповноваженою особою в позасудовому порядку (окрім зупинення дії рішення про місцевий бюджет). Тому вони є оперативними, що передбачає можливість дострокового відновлення дії бюджетних асигнувань, здійснення операцій з бюджетними коштами за умови усунення порушення бюджетного законодавства. Таким чином, заходи впливу за порушення бюджетного законодавства – це заходи оперативного впливу на розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, які порушують нормативні приписи, що дає підстави визначити їх як оперативно-бюджетні санкції.

Контрольні питання

1. Дайте визначення поняття “порушення бюджетного законодавства”.
2. Назвіть види порушень бюджетного законодавства відповідно до Бюджетного кодексу України.
3. Назвіть юридичні ознаки порушення бюджетного законодавства.
4. Проаналізуйте склад порушення бюджетного законодавства.
5. Назвіть суб'єктів порушення бюджетного законодавства.
6. Назвіть види юридичної відповідальності, передбачені у разі порушення бюджетного законодавства посадовими особами.
7. Проаналізуйте заходи впливу, які застосовуються до юридичних осіб за порушення бюджетного законодавства.
8. Розкрийте зміст поняття “бюджетно-правова відповідальність”.
9. Проаналізуйте порушення бюджетного законодавства, за які передбачена адміністративна відповідальність.

10. Проаналізуйте порушення бюджетного законодавства, за які передбачена кримінальна відповідальність.
11. Дайте визначення поняття “нецільове використання бюджетних коштів”.
12. Розкрийте зміст поняття “призупинення бюджетних асигнувань”.
13. Охарактеризуйте зміст поняття “зменшення бюджетних асигнувань”.
14. Проаналізуйте порядок зупинення дії рішення про місцевий бюджет.
15. Дайте визначення поняття “бюджетно-правові санкції”.
16. Назвіть особливості бюджетно-правових санкцій.

Рекомендовані джерела

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971 (Додаток до № 50).
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
4. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25. – Ст. 131.
5. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.
6. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–37. – Ст. 446.
7. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
8. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : закон України від 26.01.1993 № 2939-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 110.
9. Про державну службу : закон України від 16.12.1993 № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
10. Про Рахункову палату : закон України від 11.07.1996 № 315/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 24. – Ст. 137.
11. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.

12. Про Положення про Міністерство фінансів України : указ Президента України від 08.04.2011 № 446/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1254.
13. Про Положення про Державну казначейську службу України : указ Президента України від 13.04.2011 № 460/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1266.
14. Про Положення про Державну фінансову інспекцію України : указ Президента України від 23.04.2011 № 499/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 31. – Ст. 1325.
15. Про Порядок безспірного вилучення коштів з місцевих бюджетів, витрачених на здійснення видатків, кредитування місцевого бюджету, які мають проводитися з іншого бюджету : постанова Кабінету Міністрів України від 26.03.2003 № 386 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 13. – Ст. 580.
16. Про затвердження Порядку повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету в разі їх нецільового використання : постанова Кабінету Міністрів України від 22.12.2010 № 1163 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 98. – Ст. 3480.
17. Про затвердження Порядку зупинення операцій з бюджетними коштами : постанова Кабінету Міністрів України від 19.01.2011 № 21 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 4. – Т. 2. – Ст. 205.
18. Про затвердження Порядку зменшення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів : постанова Кабінету Міністрів України від 17.03.2011 № 255 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 20. – Ст. 832.
19. Про затвердження Порядку призупинення бюджетних асигнувань : наказ Міністерства фінансів України від 15.05.2002 № 319 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 23. – Ст. 1137.
20. Про затвердження Порядку складання Протоколу про порушення бюджетного законодавства та форми Протоколу про порушення бюджетного законодавства : наказ Міністерства фінансів України від 15.11.2010 № 1370 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 93. – Ст. 3316.
21. Про затвердження Порядку оформлення органами Державної контрольно-ревізійної служби в Україні матеріалів про адміністративні правопорушення : наказ Головного контрольно-ревізійного управління України від 12.03.2009 № 52 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 35. – Ст. 1215.

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971 (Додаток до № 50).
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
4. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25. – Ст. 131.
5. Бюджетний кодекс України від 21.05.2001 № 2542-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37. – Ст. 189 (втратив чинність на підставі Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 № 2456-VI).
6. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.
7. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–37. – Ст. 446.
8. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
9. Про економічну самостійність Української РСР : закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 03.08.1990 № 142-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 34. – Ст. 499.

10. Про бюджетну систему України : закон України від 05.12.1990 № 512-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 1. – Ст. 1 (втратив чинність на підставі Бюджетного кодексу України від 21.05.2001 № 2542-III).
11. Про Республіканський бюджет Української РСР на 1991 рік : закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 25.12.1990 № 579-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 5. – Ст. 23.
12. Про Державний бюджет України на 1992 рік : закон України від 18.06.1992 № 2477-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 35. – Ст. 513.
13. Про державний внутрішній борг України : закон України від 16.09.1992 № 2604-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 41. – Ст. 598 (втратив чинність на підставі Закону України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України” від 07.07.2011 № 3614-VI).
14. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : закон України від 26.01.1993 № 2939-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 110.
15. Про Державний бюджет України на 1993 рік : закон України від 09.04.1993 № 3091-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 20. – Ст. 212.
16. Про державну службу : закон України від 16.12.1993 № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
17. Про Державний бюджет України на 1994 рік : закон України від 01.02.1994 № 3898-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 20. – Ст. 120.
18. Про комітети Верховної Ради України : закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР в редакції Закону від 22.12.2005 № 3277-IV // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 134.
19. Про Державний бюджет України на 1995 рік : закон України від 06.04.1995 № 126/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 16. – Ст. 111.
20. Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР “Про бюджетну систему Української РСР” : закон України від 29.06.1995

- № 253/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 26. – Ст. 195 (втратив чинність на підставі Бюджетного кодексу України від 21.06.2001 № 2542-III).
21. Про Державний бюджет України на 1996 рік : закон України від 22.03.1996 № 96/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 16. – Ст. 71.
 22. Про Рахункову палату : закон України від 11.07.1996 № 315/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 24. – Ст. 137.
 23. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
 24. Про Державний бюджет України на 1997 рік : закон України від 27.06.1997 № 404/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 32. – Ст. 207.
 25. Про Державний бюджет України на 1998 рік : закон України від 30.12.1997 № 796/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 21. – Ст. 109.
 26. Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим : закон України від 10.02.1998 № 90/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 29. – Ст. 191.
 27. Про Державний бюджет України на 1999 рік : закон України від 03.12.1998 № 378-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 8. – Ст. 59.
 28. Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим : закон України від 23.12.1998 № 350-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 5. – Ст. 43.
 29. Про столицю України – місто-герой Київ : закон України від 15.01.1999 № 401-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 11. – Ст. 79.
 30. Про місцеві державні адміністрації : закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20. – Ст. 190.

31. Про джерела фінансування органів державної влади : закон України від 30.06.1999 № 783-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 34. – Ст. 274.
32. Про Державний бюджет України на 2000 рік : закон України від 17.02.2000 № 1458-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 14. – Ст. 121.
33. Про Державний бюджет України на 2001 рік : закон України від 07.12.2000 № 2120-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 2. – Ст. 10.
34. Про Державний бюджет України на 2002 рік : закон України від 20.12.2001 № 2905-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 12. – Ст. 92.
35. Про Державний бюджет України на 2003 рік : закон України від 26.12.2002 № 380-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 10. – Ст. 86.
36. Про Державний бюджет України на 2004 рік : закон України від 27.11.2003 № 1344-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 17–18. – Ст. 250.
37. Про державні цільові програми : закон України від 18.03.2004 № 1621-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 25. – Ст. 352.
38. Про міжнародні договори України : закон України від 29.06.2004 № 1906-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.
39. Про Державний бюджет України на 2005 рік : закон України від 23.12.2004 № 2285-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 7–8. – Ст. 162.
40. Про Державний бюджет України на 2006 рік : закон України від 20.12.2005 № 3235-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 9–11. – Ст. 96.
41. Про Державний бюджет України на 2007 рік : закон України від 19.12.2006 № 489-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 7–8. – Ст. 66.

42. Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України : закон України від 28.12.2007 № 107-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 5–8. – Ст. 78.
43. Про Державний бюджет України на 2009 рік : закон України від 26.12.2008 № 835-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 20–22. – Ст. 269.
44. Про Регламент Верховної Ради України : закон України від 10.02.2010 № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14–17. – Ст. 133.
45. Про Державний бюджет України на 2010 рік : закон України від 27.04.2010 № 2154-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 22–25. – Ст. 263.
46. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Бюджетного кодексу України : закон України від 08.07.2010 № 2457-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 48. – Ст. 564.
47. Про Кабінет Міністрів України : закон України від 07.10.2010 № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 9. – Ст. 58.
48. Про Державний бюджет України на 2011 рік : закон України від 23.12.2010 № 2857-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 7–8. – Ст. 52.
49. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України : закон України від 23.12.2010 № 2856-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 29. – Ст. 272.
50. Про центральні органи виконавчої влади : закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
51. Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим : закон України від 16.06.2011 № 3530-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 53. – Ст. 2090.
52. Про державні лотереї в Україні : закон України від 06.09.2012 № 5204-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 76. – Ст. 3068.

53. Про Державний бюджет України на 2012 рік : закон України від 22.12.2011 № 4282-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 34–35. – Ст. 414.
54. Про Державний бюджет України на 2013 рік : закон України від 06.12.2012 № 5515-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 97. – Ст. 3903.
55. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 № 55-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
56. Про проголошення незалежності України : постанова Верховної Ради Української РСР від 24.08.1991 № 1427-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 502.
57. Про комітети Верховної Ради України сьомого скликання : постанова Верховної Ради України від 25.12.2012 № 11-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/11-18>.
58. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : указ Президента України від 03.10.1992 № 493/92 // Збірник указів Президента. – 1992. – № 4.
59. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності : указ Президента України від 10.06.1997 № 503/97 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 24. – С. 11.
60. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.
61. Про Положення про Міністерство фінансів України : указ Президента України від 08.04.2011 № 446/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1254.
62. Про Положення про Державну казначейську службу України : указ Президента України від 13.04.2011 № 460/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1266.

63. Про Положення про Державну фінансову інспекцію України : указ Президента України від 23.04.2011 № 499/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 31. – Ст. 1325.
64. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 № 731 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=731-92-%EF&c=1#Card>.
65. Про Порядок безспірного вилучення коштів з місцевих бюджетів, витрачених на здійснення видатків, кредитування місцевого бюджету, які мають проводитися з іншого бюджету : постанова Кабінету Міністрів України від 26.03.2003 № 386 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 13. – Ст. 580.
66. Про затвердження Порядку повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету в разі їх нецільового використання : постанова Кабінету Міністрів України від 22.12.2010 № 1163 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 98. – Ст. 3480.
67. Про затвердження Порядку зупинення операцій з бюджетними коштами : постанова Кабінету Міністрів України від 19.01.2011 № 21 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 4. – Т. 2. – Ст. 205.
68. Про затвердження Порядку зменшення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів : постанова Кабінету Міністрів України від 17.03.2011 № 255 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 20. – Ст. 832.
69. Про затвердження Порядку призупинення бюджетних асигнувань : наказ Міністерства фінансів України від 15.05.2002 № 319 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 23. – Ст. 1137.
70. Про затвердження Порядку складання Протоколу про порушення бюджетного законодавства та форми Протоколу про порушення бюджетного законодавства : наказ Міністерства фінансів України від 15.11.2010 № 1370 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 93. – Ст. 3316.
71. Про затвердження Порядку оформлення органами Державної контрольно-ревізійної служби в Україні матеріалів про адміністративні правопорушення : наказ Головного контрольно-реві-

зійного управління України від 12.03.2009 № 52 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 35. – Ст. 1215.

72. Про затвердження Стандарту Рахункової палати “Порядок підготовки і проведення перевірок та оформлення їх результатів” : постанова Колегії Рахункової палати України від 27.12.2004 № 28-6 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 5. – Ст. 297.
73. Положення про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик : затв. рішенням Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 07.10.2003 № 414 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 44. – Ст. 2336.
74. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про Рахункову палату Верховної Ради України” (справа про Рахункову палату) від 23.12.1997 № 7-зп // Офіційний вісник України. – 1998. – № 1. – Ст. 23.
75. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна “законодавство”) від 09.07.1998 № 12-рп/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 32. – Стор. 59.
76. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Регламенту Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Положення про Рахункову палату Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Положення про порядок управління майном, що належить Автономній Республіці Крим або передане в її управління, затверджених відповідними постановами Верховної Ради Автономної Республіки Крим, та Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим “Про заходи щодо посилення кадрової роботи в Автономній Республіці Крим” (справа про правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим) від 27.02.2001 № 1-рп/200 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v001p710-01&c=1#Card>.

77. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 93 Конституції України, частини першої статті 35 Закону України “Про бюджетну систему України” (справа про зміни до закону про бюджет) від 17.05.2001 № 5-рп/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 21. – Ст. 958.
78. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів “район” та “район у місті”, які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п’ятій статті 140 Конституції України, і поняття “організація управління районами в містах”, яке вживається в частині п’ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”, а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій) від 13.07.2001 № 11-рп/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 29. – Ст. 1327.
79. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 65 розділу I, пунктів 61, 62, 63, 66 розділу II, пункту 3 розділу III Закону України “Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” і 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 67 розділу I, пунктів 1–4, 6–22, 24–100 розділу II Закону України “Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України) від 22.05.2008 № 10-рп/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 38. – Ст. 1272.
80. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Кабінету Міністрів України про офіційне тлумачення

чення положення частини другої статті 95 Конституції України та словосполучення “збалансованість бюджету”, використаного в частині третій цієї статті (справа про збалансованість бюджету) від 27.11.2008 № 26-рп/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 3088.

81. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036.
82. Лімська декларація керівних принципів контролю від 01.01.1977 : схвалена IX конгресом Міжнародної організації вищих органів контролю [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=604_001.

Положення Конституції України, які закріплюють загальноправові та галузеві принципи правового регулювання фінансової діяльності держави

Загальноправові принципи	Принципи регулювання бюджетної діяльності	Принципи регулювання інших сфер фінансової діяльності держави
<p>Ст. 1. Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава</p>	<p>Ст. 74. Референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії</p>	<p>Ст. 46. Громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними. Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом</p>
<p>Ст. 2. Суверенітет України поширюється на всю її територію. Україна є унітарною державою. Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і неторканою</p>	<p>Ст. 85. До повноважень Верховної Ради України належить:</p> <ol style="list-style-type: none"> 3) прийняття законів; 4) затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього; контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішень щодо звіту про його виконання; <p>14) затвердження рішень про надання Україні позик та економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням;</p>	
<p>Ч. 2 ст. 5. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування</p>	<p>16) призначення на посади та звільнення з посади Голови та інших членів Рахункової палати;</p> <p>18) призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України;</p> <p>19) призначення та звільнення членів складу Ради Національного банку України;</p>	
<p>Ст. 6. Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України</p>		
<p>Ст. 7. В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування</p>		

Продовження дод. А

Загальноправові принципи	Принципи регулювання бюджетної діяльності	Принципи регулювання інших сфер фінансової діяльності держави
<p>Ст. 8. В Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується</p> <p>Ст. 9. Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Укладення міжнародних договорів, які сулмше після внесення відповідних змін до Конституції України</p> <p>Ч. 4 ст. 13. Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом</p>	<p>32) надання у встановлений законом строк згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України;</p> <p>33) здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією</p> <p>Ст. 92</p> <p>Ч. 1. Виключно законами України визначаються:</p> <p>6) основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення;</p> <p>7) правовий режим власності;</p> <p>8) правові засади і гарантії підприємництва;</p> <p>12) організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики;</p> <p>13) територіальний устрій України;</p> <p>15) засади місцевого самоврядування;</p> <p>16) статус столиці України; спеціальний статус інших міст;</p> <p>21) організація і порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів України;</p> <p>22) засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них</p>	<p>Ст. 49. Кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм. Держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена. Держава сприяє розвитку лікувальних закладів усіх форм власності</p> <p>Ст. 67. Кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом. Усі громадяни щорічно подають до податкових інспекцій за місцем проживання декларації про свій майновий стан та доходи за минулий рік у порядку, встановленому законом</p>

Продовження дод. А

<p>Загальноправові принципи</p> <p>Ст. 19. Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відомібно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України</p> <p>Ст. 61. Ніхто не може бути притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення. Юридична відповідальність особи має індивідуальний характер</p> <p>Ч. 1 ст. 64. Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України</p> <p>Ст. 68. Кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей. Незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності</p>	<p>Принципи регулювання бюджетної діяльності</p> <p>Ч. 2. Виключно законами України встановлюються: 1) Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, прошого, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території країни; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи</p> <p>Ст. 93. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України і Національному банку України. Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово</p> <p>Ст. 95. Бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загально-суспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків. Держава прагне до збалансованості бюджету України. Регулярні звіти про доходи і видатки Державного бюджету України мають бути оприлюднені</p>	<p>Принципи регулювання інших сфер фінансової діяльності держави</p> <p>Ст. 99. Прошовою одиницею України є гривня. Забезпечення стабільності грошової одиниці є основною функцією центрального банку держави – Національного банку України</p> <p>Ст. 100. Рада Національного банку України розробляє основні засади грошово-кредитної політики та здійснює контроль за її проведенням.</p> <p>Правовий статус Ради Національного банку України визначається законом</p>
---	---	---

Загальноправові принципи	Принципи регулювання бюджетної діяльності	Принципи регулювання інших сфер фінансової діяльності держави
<p>Ст. 75. Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України</p> <p>Ч. 5 ст. 94. Закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування</p> <p>Ст. 132. Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій</p> <p>Ч. 1, 3 ст. 133. Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.</p> <p>Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України</p>	<p>Принципи регулювання бюджетної діяльності</p> <p>Ст. 96. Державний бюджет України затверджується щорічно Верховною Радою України на період з 1 січня по 31 грудня, а за особливих обставин – на інший період. Кабінет Міністрів України не пізніше 15 вересня кожного року подає до Верховної Ради України проект закону про Державний бюджет України на наступний рік. Разом із проектом закону подається доповідь про хід виконання Державного бюджету України поточного року</p> <p>Ст. 97. Кабінет Міністрів України відповідно до закону подає до Верховної Ради України звіт про виконання Державного бюджету України. Поданий звіт має бути оприлюднений</p> <p>Ст. 98. Контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата</p> <p>Ст. 106. Президент України: 12) призначає половину складу ради Національного банку України; 16) скасовує акти Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим;</p>	

Загальноправові принципи	Принципи регулювання бюджетної діяльності	Принципи регулювання інших сфер фінансової діяльності держави
<p>Ч. 2 ст. 135. Нормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим та рішення Ради міністрів Автономної Республіки Крим не можуть бути перелічені Конституції і законом України та приймаються відповідно до Конституції України, законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України та на їх виконання</p> <p>Ч. 1, 3, 4, 6 ст. 140. Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.</p> <p>Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.</p> <p>Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.</p>	<p>28) створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби;</p> <p>29) підписує закони, прийняті Верховною Радою України;</p> <p>30) має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із наступним їх поверненням на повторний розгляд Верховної Ради України</p> <p>Ст. 116. Кабінет Міністрів України:</p> <p>3) забезпечує здійснення фінансової, цінкової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту;</p> <p>б) розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затверженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання</p> <p>Ст. 119. Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:</p> <p>1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;</p> <p>4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;</p>	

Продовження дод. А

Загальноправові принципи	Принципи регулювання бюджетної діяльності	Принципи регулювання інших сфер фінансової діяльності держави
<p>Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна</p> <p>Ст. 144. Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території</p> <p>Ст. 152. Закони та інші правові акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності. Закони, інші правові акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність. Матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку</p>	<p>Принципи регулювання бюджетної діяльності</p> <p>5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм.</p> <p>Ч. 1 ст. 130. Держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності судадів. У Державному бюджеті України окремо визначаються видатки на утримання судів</p> <p>Ст. 138. До відання Автономної Республіки Крим належить:</p> <p>4) розроблення, затвердження та виконання бюджету Автономної Республіки Крим на основі єдиної податкової і бюджетної політики України</p> <p>Ст. 142. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій</p>	

Продовження дод. А

Загальноправові принципи	Принципи регулювання бюджетної діяльності	Принципи регулювання інших сфер фінансової діяльності держави
	<p>і установ, створювати для цього відповідні органи і служби. Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою</p> <p>Ст. 143. Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції. Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні й обласні бюджети, які формуються з коштів державного</p>	

Закінчення дод. А

Загальноправові принципи	Принципи регулювання бюджетної діяльності	Принципи регулювання інших сфер фінансової діяльності держави
	<p>Принципи регулювання бюджетної діяльності</p> <p>бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договорних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції. Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади</p>	

Додаток Б

**Аналіз дотримання Верховною Радою України термінів прийняття Закону України
“Про Державний бюджет України”**

Бюджет-ний рік (період)	Нормативний термін затвердження парламентом Закону України “Про Державний бюджет України”	Фактична дата затвердження парламентом Закону України “Про Державний бюджет України”	Чинна на поточний момент нормативно-правова база	Вимоги щодо термінів прийняття парламентом щорічного Закону України “Про Державний бюджет України”
1991*	—	25 грудня 1990 р.	Закон СРСР “Про бюджетні права Союзу РСР і союзних республік” від 30.10.1959	Ст. 4. Державний бюджет СРСР затверджується Верховною Радою СРСР строком на один рік – з 1 січня по 31 грудня включно. Затвердження Державний бюджет СРСР є законом
1992	До 2 грудня 1991 р.	18 червня 1992 р.	Закон України “Про бюджетну систему України” від 05.12.1990 № 512-ХІІ (втратив чинність на підставі Бюджетного кодексу України від 21.06.2001 № 2542-ІІ)	Ч. 7 ст. 28. “Затвердження Державного бюджету України”: Якщо Верховною Радою України не буде прийнято Закон про Державний бюджет України до 2 грудня року, який передреє тому, на який складено бюджет, Верховна Рада України приймає закон про порядок фінансування поточних витрат до прийняття Закону про Державний бюджет України. Якщо Верховна Рада України не прийме такий закон до 30 грудня року, що передреє тому, на який складено бюджет, автоматично продовжується Аія Закону про Державний бюджет України поточного року, крім показників щодо видатків розвитку
1993	До 2 грудня 1992 р.	9 квітня 1993 р.		
1994	До 2 грудня 1993 р.	1 лютого 1994 р.		
1995	До 2 грудня 1994 р.	6 квітня 1995 р.		
1996	До 2 грудня 1995 р.	22 березня 1996 р.		
1997	До 2 грудня 1996 р.	27 червня 1997 р.		
1998	До 2 грудня 1997 р.	30 грудня 1997 р.		
1999	До 2 грудня 1998 р.	31 грудня 1998 р.		
2000	До 2 грудня 1999 р.	17 лютого 2000 р.		

Продовження дод. Б

Бюджетний рік (період)	Нормативний термін затвердження парламенту України "Про Державний бюджет України"	Фактична дата затвердження парламентом Закону України "Про Державний бюджет України"	Чинна на поточний момент нормативно-правова база	Вимоги щодо термінів прийняття парламентом щорічного Закону України "Про Державний бюджет України"
2001**	До 1 грудня 2000 р.	7 грудня 2000 р.	Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 № 2542-III (втрагив чинність на підставі Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 № 2456-VI)	Ст. 44. "Розгляд проекту закону про Державний бюджет України у третьому читанні"; 1. Комітет Верховної Ради України з питань бюджету доопрацьовує проект закону про Державний бюджет України та вносить його на розгляд Верховної Ради України у третьому читанні не пізніше 25 листопада року, що передає плановому. 5. Закон про Державний бюджет України приймається Верховною Радою України до 1 грудня року, що передає плановому.
2002	До 1 грудня 2001 р.	20 грудня 2001 р.		
2003	До 1 грудня 2002 р.	26 грудня 2002 р.		
2004	До 1 грудня 2003 р.	27 листопада 2003 р.		
2005	До 1 грудня 2004 р.	23 грудня 2004 р.		
2006	До 1 грудня 2005 р.	20 грудня 2005 р.		
2007	До 1 грудня 2006 р.	19 грудня 2006 р.		
2008	До 1 грудня 2007 р.	28 грудня 2007 р.		
2009	До 1 грудня 2008 р.	26 грудня 2008 р.		
2010	До 1 грудня 2009 р.	27 квітня 2010 р.		<i>У разі несвоєчасного прийняття закону про Державний бюджет України бюджетні призначення встановлюються відповідно до ст. 46</i>
2011***	До 1 грудня 2010 р.	23 грудня 2010 р.	Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI	Ч. 1 ст. 39 "Розгляд та затвердження Державного бюджету України"; Розгляд та затвердження Державного бюджету України відбувається у Верховній Раді України за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України

Закінчення дод. Б

Бюджетний рік (період)	Нормативний термін затвердження парламентом Закону України "Про Державний бюджет України"	Фактична дата затвердження парламентом Закону України "Про Державний бюджет України"	Чинна на поточний момент нормативно-правова база	Вимоги щодо термінів прийняття парламентом щорічного Закону України "Про Державний бюджет України"
2012	До 1 грудня 2011 р.	22 грудня 2011 р.	Закон України "Про Регламент Верховної Ради України" від 10.02.2010 № 1861-VI	<p>Ч. 6 ст. 159 "Підготовка та розгляд проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у третьому читанні":</p> <p>Закон про Державний бюджет України приймається Верховною Радою України до 1 грудня року, що передує плановому</p>
2013	До 1 грудня 2012 р.	6 грудня 2012 р.		

* Прийняття Закону УРСР "Про Республіканський бюджет Української РСР на 1991 рік" від 25.12.1990 № 579-XII здійснювалося на підставі законодавства СРСР – Закону СРСР "Про бюджетні права Союзу Республік" від 30.10.1959, відповідно до якого Державний бюджет СРСР включає союзний бюджет і державні бюджети союзних республік (ст. 2).

** До 2001 р. терміни вказані відповідно до Закону України "Про бюджетну систему України" від 05.12.1990 № 512-XII, який втратив чинність на підставі Бюджетного кодексу України від 21.06.2001 № 2542-III, а далі — відповідно до Бюджетного кодексу України від 21.06.2001 № 2542-III, який втратив чинність на підставі Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 № 2456-VI.

*** З 1 січня 2011 р. діє Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI, відповідно до якого (ч. 1 ст. 39) розгляд та затвердження Державного бюджету України відбувається у Верховній Раді України за спеціальним процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України, який затверджений Законом України від 10.02.2010 № 1861-VI. Згідно із Законом України "Про Регламент Верховної Ради України" (ч. 1 ст. 159) після прийняття проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік у другому читанні комітет, до предмета відання якого належить питання бюджету, не пізніше 25 листопада року, що передує плановому, готує його до третього читання з урахуванням пропозицій, підтриманих Верховною Радою у другому читанні. До 7 серпня 2011 р. зазначена стаття не містила вказівки щодо терміну затвердження Закону України "Про Державний бюджет України", що робило процедуру розгляду законопроекту про державний бюджет на наступний рік у третьому читанні складнішою і непередбачуванішою. Нині ч. 6 ст. 159 Закону України "Про Регламент Верховної Ради України" знову передбачено, що закон про Державний бюджет України приймається Верховною Радою України до 1 грудня року, що передує плановому. У разі несвоєчасного набрання чинності законом про Державний бюджет України особливості формування надходжень бюджету та здійснення витрат бюджету регулюються ст. 41 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010.

Додаток В

Класифікація порушень бюджетного законодавства за основними видами юридичної відповідальності

Вид юридичної відповідальності	Порушення бюджетного законодавства	Передбачені покарання	Нормативно-правовий акт, стаття
Кримінальна	Нецілкове використання бюджетних коштів службовою особою, а так само зайчиснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням усупереч Бюджетному кодексу України чи Закону про Державний бюджет України на відповідний рік, якщо предметом таких дій були бюджетні кошти у великих розмірах (великим розміром бюджетних коштів вважається сума, що в тисячу і більше разів перевищує неподатковуваний мінімум доходів громадян. – <i>Прим. авт.</i>)	Карються штрафом від ста до трьохсот неподатковуваних мінімумів доходів громадян або вилікованими роботами на строк до авох років, або обмеженням волі на строк до трьох років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років або без такого	Ч. 1 ст. 210 Кримінального кодексу України
	Ті самі діяння, предметом яких були бюджетні кошти в особливо великих розмірах (особливо великим розміром бюджетних коштів вважається сума, що в три тисячі і більше разів перевищує неподатковуваний мінімум доходів громадян. – <i>Прим. авт.</i>) або вчинені повторно, або за попередньою змовою групою осіб	Карються обмеженням волі на строк від авох до п'яти років або позбавленням волі на строк від авох до шести років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років	Ч. 2 ст. 210 Кримінального кодексу України
	Видання службовою особою нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету усупереч Закону, якщо предметом таких дій були бюджетні кошти у великих розмірах	Карються штрафом від ста до чотирьохсот неподатковуваних мінімумів доходів громадян або вилікованими роботами на строк до авох років, або обмеженням волі на строк до п'яти років, або позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років	Ч. 1 ст. 211 Кримінального кодексу України

Продовження дод. В

Вид юридичної відповідальності	Порушення бюджетного законодавства	Передбачені покарання	Нормативно-правовий акт, стаття
Адміністративна	Ті самі дії, предметом яких були бюджетні кошти в особливо великих розмірах або вчинені повторно	Карються позбавленням волі на строк від двох до шести років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років	Ч. 2 ст. 211 Кримінального кодексу України
	Включення недостовірних даних до бюджетних звітів, що призвело до затвердження необґрунтованих бюджетних призначень або необґрунтованих бюджетних асигнувань	Тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від тридцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян	Ч. 1 ст. 164-12 Кодексу України про адміністративні правопорушення
	Порушення вимог Бюджетного кодексу України при здійсненні попередньої оплати за товари, роботи та послуги за рахунок бюджетних коштів, а також порушення порядку і термінів здійснення такої оплати	Дії, передбачені частиною першою цієї статті, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі самі порушення, – тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від п'ятдесяти до сімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян	
	Здійснення платежів за рахунок бюджетних коштів без реєстрації бюджетних зобов'язань, за відсутності платіжних документів чи при включенні до платіжних документів недостовірної інформації, а також безпідставна відмова у проведєнні платежу органами, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів		
	Порушення вимог Бюджетного кодексу України при здійсненні витрат державного бюджету (місцевого бюджету) у разі не-своєчасного набрання чинності Законом про Державний бюджет України (несвоєчасного прийняття рішення про місцевий бюджет) на відповідний рік		

Продовження дод. В

Вид юридичної відповідальності	Порушення бюджетного законодавства	Перебачені покарання	Нормативно-правовий акт, стаття
	<p>Взяття зобов'язань без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, встановлених Бюджетним кодексом України чи Законом про Державний бюджет України на відповідний рік</p> <p>Включення до складу спеціального фонду бюджету надходжень з джерел, не віднесені до таких Бюджетним кодексом України чи Законом про Державний бюджет України на відповідний рік</p>	<p>Тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від п'ятдесяти до сімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян</p> <p>Дії, перебачені частиною третьою цієї статті, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі самі порушення – тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від сімдесяти до вісімдесяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян</p>	<p>Ч. 3 Кодексу України про адміністра- тивні порушу- вання</p>
	<p>Зарахування доходів бюджету на будь-які рахунки, крім єдиного казначейського рахунку (за винятком коштів, що отримуються установами України, які функціонують за кордоном), а також акумулювання їх на рахунках органів, що контролюють справляння надходжень бюджету</p>		
	<p>Зарахування доходів бюджету до іншого, ніж визначено Бюджетним кодексом України чи Законом про Державний бюджет України на відповідний рік, бюджету, у тому числі внаслідок здійснення поділу податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів між бюджетами з порушенням визначених розмірів</p>		
	<p>Здійснення державних (місцевих) запозичень, надання державних (місцевих) гарантій з порушенням вимог Бюджетного кодексу України</p>		

Продовження дод. В

Вид юридичної відповідальності	Порушення бюджетного законодавства	Перебачені покарання	Нормативно-правовий акт, стаття
	<p>Прийняття рішень, що призвели до перевищення граничних обсягів державного (місцевого) боргу чи граничних обсягів надання державних (місцевих) гарантій</p> <p>Розміщення тимчасово вільних коштів бюджету з порушенням вимог Бюджетного кодексу України</p> <p>Створення позабюджетних фондів, порушення вимог Бюджетного кодексу України щодо відкриття позабюджетних рахунків для розміщення бюджетних коштів</p> <p>Надання кредитів з бюджету чи повернення кредитів до бюджету з порушенням вимог Бюджетного кодексу України та/або встановлених умов кредитування бюджету</p> <p>Здійснення бюджетними установами записки у будь-якій формі або надання бюджетними установами юридичним чи фізичним особам кредитів з бюджету всупереч Бюджетному кодексу України</p> <p>Порушення вимог Бюджетного кодексу України щодо виділення коштів з резервного фонду бюджету</p> <p>Здійснення видатків, кредитування місцевого бюджету, які відовідано до Бюджетного кодексу України мають проводитися з іншого бюджету</p>	<p>Порушення граничних обсягів державного (місцевого) боргу чи граничних обсягів надання державних (місцевих) гарантій</p> <p>Розміщення тимчасово вільних коштів бюджету з порушенням вимог Бюджетного кодексу України</p> <p>Створення позабюджетних фондів, порушення вимог Бюджетного кодексу України щодо відкриття позабюджетних рахунків для розміщення бюджетних коштів</p> <p>Надання кредитів з бюджету чи повернення кредитів до бюджету з порушенням вимог Бюджетного кодексу України та/або встановлених умов кредитування бюджету</p> <p>Здійснення бюджетними установами записки у будь-якій формі або надання бюджетними установами юридичним чи фізичним особам кредитів з бюджету всупереч Бюджетному кодексу України</p> <p>Порушення вимог Бюджетного кодексу України щодо виділення коштів з резервного фонду бюджету</p> <p>Здійснення видатків, кредитування місцевого бюджету, які відовідано до Бюджетного кодексу України мають проводитися з іншого бюджету</p>	<p>Ч. 5 ст. 164-12 Кодексу України про</p>
		<p>Тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від сімдесяти до вісімдесяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян</p>	<p>Ч. 5 ст. 164-12 Кодексу України про</p>

Закінчення дод. В

Вид юридичної відповідальності	Порушення бюджетного законодавства	Перебачені покарання	Нормативно-правовий акт, стаття
	<p>Зайснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням всупереч Бюджетному кодексу України чи Закону про Державний бюджет України на відповідний рік</p>	<p>Аїі, перебачені частиною п'ятою цієї статті, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі самі порушення – тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від вісімдесяти п'яти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян</p>	<p>адміністративні правопорушення</p>
	<p>Нецільове використання бюджетних коштів</p>		
	<p>Видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч Закону</p>		
	<p>Зайснення видатків на утримання бюджетної установи одночасно з різних бюджетів всупереч Бюджетному кодексу України чи Закону про Державний бюджет України на відповідний рік</p>		
	<p>Невиконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини чи Рахункової палати або створення перешкоди у їх роботі, або надання їм завідомо неправдивої інформації, а так само недоведення встановлених законодавством строків надання інформації народному депутату України, Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини чи Рахунковій палаті</p>	<p>Тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від десяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян</p>	<p>Ст. 188-19 Кодексу України про адміністративні правопорушення</p>

Додаток Г

Заходи впливу за порушення бюджетного законодавства, передбачені Бюджетним кодексом України від 08.07.2010

№ з/п	Передбачений захід впливу за порушення бюджетного законодавства	Вид порушення бюджетного законодавства
1	Попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства	В усіх випадках виявлення порушень бюджетного законодавства (п. 1—40 ч. 1 ст. 116 Бюджетного кодексу України)
2	Зупинення операцій з бюджетними коштами	<p>Включення недостовірних даних до бюджетних запитів</p> <p>Порушення встановлених термінів подання бюджетних запитів або їх неподання</p> <p>Визначення недостовірних обсягів бюджетних коштів при плануванні бюджетних показників</p> <p>Зарахування доходів бюджету на будь-які рахунки, крім єдиного казначейського рахунку (за винятком коштів, що отримуються установами України, які функціонують за кордоном), а також акумулювання їх на рахунках органів, що контролюють управління надходжень бюджету</p> <p>Зарахування доходів бюджету до іншого, ніж визначено Бюджетним кодексом України чи законом про Державний бюджет України, бюджету, у тому числі внаслідок здійснення поділу податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів між бюджетами з порушенням визначених розмірів</p> <p>Розміщення тимчасово вільних коштів бюджету з порушенням вимог Бюджетного кодексу України</p> <p>Створення позабюджетних фондів, порушення вимог Бюджетного кодексу України щодо відкриття позабюджетних рахунків для розміщення бюджетних коштів</p> <p>Порушення порядку або термінів подання, розгляду і затвердження кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету, затвердження в кошторисах показників, не підтверджених розрахунками та економічними обґрунтуваннями</p>

Продовження дод. Г

№ з/п	Перебачений захід впливу за порушення бюджетного законодавства	Вид порушення бюджетного законодавства
		<p>Порушення порядку або термінів подання і затвердження паспортів бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі)</p> <p>Порушення встановлених термінів доведення документів про обсяги бюджетних асигнувань до розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня або одержувачів бюджетних коштів</p> <p>Порушення порядку та термінів відкриття (закриття) рахунків в органах, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів</p> <p>Взяття зобов'язань без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, встановлених Бюджетним кодексом України чи законом про Державний бюджет України</p> <p>Порушення порядку реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань, включаючи не-обґрунтовану відмову в реєстрації або несвоєчасну реєстрацію бюджетних зобов'язань</p> <p>Порушення вимог Бюджетного кодексу України при здійсненні попередньої оплати за товари, роботи та послуги за рахунок бюджетних коштів, а також порушення порядку і термінів здійснення такої оплати</p> <p>Здійснення платежів за рахунок бюджетних коштів без реєстрації бюджетних зобов'язань, за відсутності підтвердних документів чи при включенні до платіжних документів недостовірної інформації, а також безпідставна відмова у проведенні платежу органами, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів</p> <p>Нецільове використання бюджетних коштів</p> <p>Порушення вимог Бюджетного кодексу України при здійсненні витрат державного бюджету (місцевого бюджету) у разі несвоєчасного набрання чинності законом про Державний бюджет України (несвоєчасного прийняття рішення про місцевий бюджет)</p>

Продовження дод. Г

№ з/п	Перебачений захід впливу за порушення бюджетного законодавства	Вид порушення бюджетного законодавства
	<p>Надання кредитів з бюджету чи повернення кредитів до бюджету з порушенням вимог Бюджетного кодексу України та/або встановлених умов кредитування бюджету</p> <p>Здійснення бюджетними установами запозичень у будь-якій формі або надання бюджетними установами юридичним чи фізичним особам кредитів з бюджету всупереч Бюджетному кодексу України</p> <p>Здійснення видатків, кредитування місцевого бюджету, які відповідають до Бюджетного кодексу України мають проводитися з іншого бюджету</p> <p>Здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням всупереч Бюджетному кодексу України чи закону про Державний бюджет України</p> <p>Включення недостовірних даних до звітів про виконання державного бюджету (місцевого бюджету), річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет), а також порушення порядку та термінів подання таких звітів</p> <p>Порушення встановлених вимог щодо ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання бюджетів</p> <p>Порушення встановлених порядку або термінів подання фінансової і бюджетної звітності бюджетних установ, а також подання такої звітності в неповному обсязі</p> <p>Невідповідність даних, наведених у фінансовій і бюджетній звітності бюджетних установ, даним бухгалтерського обліку</p> <p>Включення недостовірних даних до звітів про виконання паспортів бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі), а також порушення порядку та термінів подання таких звітів</p> <p>Здійснення видатків на утримання бюджетної установи одночасно з різними бюджетів всупереч Бюджетному кодексу України чи закону про Державний бюджет України</p>	<p>Вид порушення бюджетного законодавства</p>

Продовження дод. Г

№ з/п	Передачений захід впливу за порушення бюджетного законодавства	Вид порушення бюджетного законодавства
		Інші випадки порушення бюджетного законодавства учасником бюджетного процесу
3	Призупинення бюджетних асигнувань	<p>Взяття зобов'язань без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, встановлених Бюджетним кодексом України чи законом про Державний бюджет України</p> <p>Порушення вимог Бюджетного кодексу України при здійсненні попередньої оплати за товари, роботи та послуги за рахунок бюджетних коштів, а також порушення порядку й термінів здійснення такої оплати</p> <p>Здійснення платежів за рахунок бюджетних коштів без реєстрації бюджетних зобов'язань, за відсутності підтвердних документів чи при включенні до платіжних документів недостовірної інформації, а також безпідставна відмова у проведенні платежу органами, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів</p> <p>Нецільове використання бюджетних коштів</p> <p>Порушення вимог Бюджетного кодексу України при здійсненні витрат державного бюджету (місцевого бюджету) у разі несвоєчасного набрання чинності законом про Державний бюджет України (несвоєчасного прийняття рішення про місцевий бюджет)</p> <p>Надання кредитів з бюджету чи повернення кредитів до бюджету з порушенням вимог Бюджетного кодексу України та/або встановлених умов кредитування бюджету</p> <p>Здійснення бюджетними установами запозичень у будь-якій формі або надання бюджетними установами юридичним чи фізичним особам кредитів з бюджету всупереч Бюджетному кодексу України</p> <p>Здійснення видатків, кредитування місцевого бюджету, які відповідно до Бюджетного кодексу України мають проводитися з іншого бюджету</p>

Закінчення дод. Г

№ з/п	Передбачений захід впливу за порушення бюджетного законодавства	Вид порушення бюджетного законодавства
		<p>Здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням у супереч Бюджетному кодексу України чи закону про Державний бюджет України</p> <p>Здійснення видатків на утримання бюджетної установи одночасно з різних бюджетів у супереч Бюджетному кодексу України чи закону про Державний бюджет України</p> <p>Інші випадки порушення бюджетного законодавства учасником бюджетного процесу</p>
4	Зменшення бюджетних асигнувань	<p>Нецільове використання бюджетних коштів</p> <p>Здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням у супереч Бюджетному кодексу України чи закону про Державний бюджет України</p> <p>Здійснення видатків на утримання бюджетної установи одночасно з різних бюджетів у супереч Бюджетному кодексу України чи закону про Державний бюджет України</p>
5	Повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету	Нецільове використання бюджетних коштів
6	Зупинення дії рішення про місцевий бюджет	Прийняття рішення про місцевий бюджет з порушенням вимог Бюджетного кодексу України чи закону про Державний бюджет України (у тому числі щодо складання бюджету в частині міжбюджетних трансфертів, доходів та видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів)
7	Безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів	Здійснення видатків, кредитування місцевого бюджету, які відповідають до Бюджетного кодексу України мають проводитися з іншого бюджету

Додаток Г

Притягнення до юридичної відповідальності та застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства за результатами діяльності Державної фінансової інспекції України

Показники	2007	2008	2009	2010	2011
1. Прийнято управлінських рішень за результатами ревізій, комісійних перевірок, у тому числі:	19 431	19 055	17 558	15 127	14360
1.1. Притягнуто до дисциплінарної відповідальності осіб	9796	10 368	10 990	8242	8075
1.2. Притягнуто до матеріальної відповідальності осіб	3560	3985	2839	2503	2437
1.3. Звільнено з обійманих посад	136	100	109	96	146
2. Застосовано заходи впливу за порушення бюджетного законодавства (кількість фактів):	672	1477	1927	1435	1590
2.1. Призупинено бюджетних асигнувань	4244	5703	6027	4985	6120
2.2. Зупинено операцій з бюджетними коштами					
2.3. Зменшено бюджетних призначень/асигнувань розпорядникам бюджетних коштів	1215	3000	2885	1805	1599
2.4. Прийнято вимог про повернення використаної не за цільовим призначенням суми субвенції та коштів, наданих одержувачам бюджетних коштів	42	23	13	10	32
2.5. Прийнято вимог на безспірне вилучення коштів з бюджету	12	8	4	5	1
3. Направлено до суду протоколів про адміністративне порушення за порушення законодавства про бюджетну систему (ст. 164-12 КУпАП)	1184	2361	2292	1623	1910
4. Кількість кримінальних справ, порушених за матеріалами ревізій, перевірок державних закупівель та комісійних перевірок	899	843	939	1433	1743

НАВЧАЛЬНЕ ВИДАННЯ

Серія “БЮДЖЕТНА І ПОДАТКОВА СИСТЕМИ: МЕТОДОЛОГІЯ, ОРГАНІЗАЦІЯ, НАВЧАННЯ”

Головний редактор серії **Т. І. Єфименко**

Опришко Віталій Федорович
Ковальчук Андрій Трохимович
Фукс Наталія Анатоліївна

БЮДЖЕТНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ

Навчальний посібник

За загальною редакцією В. Ф. Опришка

Відповідальний за випуск

В. Д. Королюк

Редактор:

С. В. Бартош

Коректор:

С. В. Зюбенко

Комп'ютерна верстка

А. Б. Нефедова

Підп. до друку 25.12.2012. Формат 60×84/16. Папір офсетний № 1. Друк офсетний.

Гарнітура “Warnock Pro”. Ум. друк. арк. 13,95. Обл.-вид. арк. 13,05.

Наклад 300 прим. Зам. 12-1137к

Державна навчально-наукова установа “Академія фінансового управління”
04119, м. Київ, вул. Дегтярівська, 38–44, тел./факс: (044) 277-51-15.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції ДК № 4384 від 08.08.2012.

Віддруковано на ПАТ “ВПІОЛ”
03151, м. Київ, вул. Волинська, 60.

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції ДК № 4404 від 31.08.2012.

Опришко В. Ф.

О-60 Бюджетне законодавство України : навч. посіб. / В. Ф. Опришко, А. Т. Ковальчук, Н. А. Фукс ; за заг. ред. В. Ф. Опришка ; передм. Т. І. Єфименко. – К. : ДННУ “Акад. фін. управління”, 2012. – 240 с. – (Серія “Бюджетна і податкова системи: методологія, організація, навчання”).

ISBN 978-966-2380-49-1

Навчальний посібник підготовлено з метою узагальнення вітчизняного досвіду формування бюджетного законодавства та обґрунтування основних напрямів його подальшого вдосконалення. Видання базується на сучасних досягненнях вітчизняної правової науки та чинних нормативно-правових актах, враховує новітні тенденції в розвитку національної бюджетної системи й бюджетного законодавства. Посібник орієнтований на формування глибоких теоретичних і практичних знань та набуття відповідних фахових компетенцій з бюджетного права.

Для студентів, аспірантів, викладачів вищих навчальних закладів економічного спрямування, наукових і практичних працівників, державних службовців.

УДК 34:336.14(477)(075.8)
ББК 67.9(4Укр)402я73