

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПІДСТАВИ ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНУ ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ

Досліджуються правові засади, порядок, особливості та проблеми внесення змін до Закону про Державний бюджет України на відповідний бюджетний рік, як однієї із стадій бюджетного процесу.

Ключові слова: бюджет, бюджетне законодавство, Державний бюджет, Закон про Державний бюджет, зміни до Закону про Державний бюджет, законопроект.

Исследуются правовые основы, порядок, особенности и проблемы внесения изменений в Закон о Государственном бюджете Украины на соответствующий бюджетный год, как одной из стадий бюджетного процесса.

Ключевые слова: бюджет, бюджетное законодательство, Государственный бюджет, Закон о Государственном бюджете, изменения в Закон о Государственном бюджете, законопроект.

In the article legal principles, order, features and problems of making alteration, are analyzed to the Law of the State Ukrainian budget on the proper fiscal year, as one of the stages of budgetary process.

Key words: budget, budgetary legislation, the State budget, the Law of the State Ukrainian budget, changes to the Law of the State Ukrainian budget, bill.

Сучасний стан доктрини бюджетного права і бюджетного законодавства вказує на відсутність належного розуміння та правового регулювання основоположних засад внесення змін до Закону про Державний бюджет України. Проте доктринальне оформлення та законодавче закріплення зазначеної проблеми на сьогодні, безумовно, має дуже важливе теоретичне і практичне значення, оскільки її наукове обґрунтування дозволить створити передумови вдосконалення системи бюджетного законодавства.

Із року в рік Верховна Рада України, хоча й із значним запізненням, але, все ж таки, приймає Закон про Державний бюджет України. В той же час, так само із року в рік вносяться зміни до цього Закону. При цьому, у практиці бюджетного нормотворення часто постають питання, які стосуються особливостей внесення змін до Закону про Державний бюджет на плановий бюджетний рік. Даному питанню присвячена окрема глава 9 Бюджетного кодексу України. Загальним проблемом бюджетного процесу, в тому числі, й деяким питанням внесення змін до Закону про Державний бюджет, присвячені наукові праці таких відомих вчених-фінансистів, як Л.К. Воронова, О.П. Орлюк, П.С. Пацурківський, Ф.Д. Агабекова, Н.І. Хімичева, М.В. Карасьова, О.Ю. Грачева та інші. Зазвичай, в юридичній літературі лише в загальних рисах висвітлюються питання, пов'язані із внесенням

змін до Закону про Державний бюджет. В наукових колах даному питанню, на нашу думку, приділяється недостатня увага. За таких умов питання стосовно внесення змін до Закону про Державний бюджет є досить актуальним і потребує свого належного дослідження.

Розгляд досліджуваного питання доцільно починати з характеристики положень чинного законодавства України, якими регулюється порядок внесення змін до Закону про Державний бюджет.

Бюджетний кодекс України (частина 1 статті 52) передбачає два випадки, коли можуть вноситися зміни до Закону про Державний бюджет України – це:

1. зміна структури доходів Державного бюджету:

– виникнення відхилення оцінки прогнозу макропоказників економічного і соціального розвитку України;

– виникнення відхилення оцінки прогнозу надходжень до бюджету від прогнозу, врахованого при затвердженні Державного бюджету України на відповідний бюджетний період;

2. зміна структури видатків Державного бюджету¹.

Для виявлення передбачених вище випадків Міністерство фінансів України проводить щомісячну оцінку відповідності прогнозу надходжень показникам, встановленим Державним бюджетом України. Кабінет Міністрів України, в свою чергу, проводить щоквартальну оцінку відповідності прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України показникам, врахованим при затвердженні Державного бюджету України на відповідний бюджетний період.

Відповідно до статті 54 Бюджетного кодексу України якщо в процесі виконання Державного бюджету виявиться, що отриманих надходжень недостатньо для здійснення бюджетних асигнувань відповідно до бюджетних призначень з урахуванням граничного рівня дефіциту (профіциту), Міністерство фінансів України встановлює тимчасове обмеження асигнувань загального фонду Державного бюджету України. Якщо ж недоотримання доходів загального фонду Державного бюджету України становить більше ніж на 15 відсотків від суми, передбаченої розписом Державного бюджету на відповідний період, Міністерство фінансів України готує пропозиції про внесення змін до Державного бюджету України щодо скорочення його видатків (секвестру бюджету)². При цьому, слід зважати на той факт, що не можуть бути скорочені видатки Державного бюджету щодо його захищених статей, перелік яких щорічно визначається Законом про Державний бюджет. До таких захищених статей, зазвичай, належать: оплата праці працівників бюджетних установ; придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів; забезпечення продуктами харчування; трансферти населенню тощо.

Зміни до Закону про Державний бюджет також вносяться у разі перевиконання видаткової частини Державного бюджету України більше ніж на 15 відсотків, що визначається за результатами офіційних висновків Рахункової палати та Міністерства фінансів України щодо виконання Державного бюджету України за підсумками трьох кварталів. На цю обставину вказується в статті 53 Бюджетного кодексу України³.

Слід зазначити, що будь-яке внесення змін не може порушувати баланс Державного бюджету України. Тобто, пропозиції щодо збільшення видатків мають бути обов'язково збалансовані з доходною частиною Державного бюджету та прийматися до розгляду за наявності обґрунтованих джерел відповідного збільшення доходів бюджету. Ця норма закріплена частиною 2 статті 27 Бюджет-

ного кодексу України і відповідає вимогам бюджетного процесу та принципам побудови бюджетної системи⁴.

В частині 2 статті 52 Бюджетного кодексу України вказується, що зміни до Закону про Державний бюджет України подаються у формі проекту закону про внесення змін до Закону про Державний бюджет України. Це положення Бюджетного кодексу України виглядає абсолютно логічним, адже Державний бюджет України приймається та затверджується у формі закону⁵.

Окремо слід звернути увагу на коло суб'єктів, які мають право вносити до Верховної Ради України проекти законів про Державний бюджет України на наступний рік та проекти законів про внесення змін та доповнень до Закону про Державний бюджет України. З приводу даного питання Конституційний Суд України у своїх рішеннях від 17 травня 2001 року за № 5-рп/2001 (справа про зміни до закону про бюджет) та від 13 січня 2009 року за № 1-рп/2009 (справа про право законодавчої ініціативи щодо внесення змін до Закону про Державний бюджет України) встановив наступне. Відповідно до частини 1 статті 93 Конституції України право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України. При цьому, в Конституції України містяться норми, в яких йдеться про законопроекти, які можуть подавати до Верховної Ради України лише окремі суб'єкти права законодавчої ініціативи. Зокрема, законопроекти про внесення змін до Конституції України подають Президент України або не менш як третина чи дві третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України (статті 154, 156 Конституції України), проект Закону про Державний бюджет України на наступний рік подає виключно Кабінет Міністрів України (частина 2 статті 96 Конституції України). Крім того, виключне право Кабінету Міністрів України на внесення проекту Закону про Державний бюджет України також закріплене в частині 2 статті 89 Регламенту Верховної Ради України. На думку Конституційного Суду України Президент України, народні депутати України та Кабінет Міністрів 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. Таким чином, ініціювати внесення змін до Закону про Державний бюджет України, тобто подавати до Верховної Ради України відповідні законопроекти, можуть усі без виключення суб'єкти права законодавчої ініціативи⁶. Більш доцільно, на нашу думку, встановити в Конституції України, що лише Кабінет Міністрів України є суб'єктом розробки і внесення до Верховної Ради України законопроектів що стосуються, зокрема, й змін до Закону про Державний бюджет України. Адже таке праворозуміння не позбавляє права народних депутатів України і Президента України вносити свої пропозиції до законопроектів, поданих до парламенту Кабінетом Міністрів України на наступних стадіях.

Щорічний досвід формування Державного бюджету України показує, що при його складанні досить важко передбачити всі можливі економічні та політичні обставини в державі, які можуть вплинути на збалансованість бюджету. Обставини, які можуть призвести до розбалансованості Державного бюджету України і, як наслідок, до його дефіциту, зокрема, можуть виступати наступні: 1) зменшення приросту національного доходу внаслідок фінансової кризи та спаду виробництва; 2) непомірне зростання видатків без урахування фінансових можливос-

тей держави; 3) неправильно визначені орієнтири та непослідовність фінансової політики; 4) неефективний механізм оподаткування суб'єктів господарювання; 5) значний обсяг тіньової економічної діяльності в державі; 6) невідповідність структури бюджетних витрат фінансовим можливостям держави; 7) інфляційні процеси, розбалансування грошового обігу, а також не виважена інвестиційна та кредитна політика держави; 8) нецільове і неефективне використання бюджетних коштів та слабкий фінансовий контроль з боку держави за таким використанням тощо.

У передбачених вище випадках в Закон про Державний бюджет України на відповідний бюджетний рік вносяться зміни. При цьому, внесення змін до Закону про Державний бюджет потребує проведення цілої низки заходів, а саме, підготовки необхідних доповнень або поправок до бюджету, уточнення виконавців відповідних програмних заходів, наведення відповідних джерел фінансування програм та графіків проведення такого фінансування тощо.

Окрему увагу необхідно звернути на деякі процедурні (процесуальні) питання внесення змін до Закону про Державний бюджет України. Як вже було зазначено вище ініціаторами внесення змін до Закону про Державний бюджет може бути будь-хто із суб'єктів права законодавчої ініціативи (Президент України, Кабінет Міністрів України або народні депутати України). Законопроект про внесення змін до Закону про Державний бюджет вноситься до парламенту, розглядається та приймається ним, в цілому, за тією ж процедурою, що й інші законопроекти. Однак в даному випадку необхідно зважати на той факт, що відповідно до статті 116 Конституції України Кабінет Міністрів України розробляє проект Закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України. Із наведеного вище конституційного положення можна зробити наступний висновок. При внесенні до Верховної Ради України законопроекту про внесення змін до Закону про Державний бюджет України Президентом України або народними депутатами, від останніх доцільно вимагати погодження таких законопроектів з Кабінетом Міністрів України, тобто надання інформації про наявність та зміст висновку Кабінету Міністрів України з приводу відповідного законопроекту.

Після внесення законопроекту про внесення змін до Закону про Державний бюджет до Верховної Ради України, останній передається на розгляд Комітету з питань бюджету, який готує проект відповідного висновку. Комітету з питань бюджету готує такий законопроект на перше, друге й, за необхідності, на третє читання у разі його несхвалення Верховною Радою у першому чи другому читанні. Загалом, розгляд й прийняття парламентом законопроектів про внесення змін до Закону про Державний бюджет здійснюється за тією ж процедурою, що застосовується до будь-якого проекту закону. Однак, все ж існують деякі особливості розгляду та прийняття таких законопроектів. Коротко зупинимося на деяких із них. Під час першого читання законопроекту про внесення змін до закону про Державний бюджет заслуховуються доповіді Міністра фінансів України та Рахункової палати України про стан надходження доходів до Державного бюджету України. У разі, коли Верховна Рада України прийме у першому читанні такий законопроект за основу, вона затверджує нові основні характеристики і кількісні показники Державного бюджету. У другому читанні затверджується обсяги асигнувань за розділами і підрозділами функціональної та відомчої класифікації видатків бюджету. В третьому читанні законопроект виноситься на голосування в цілому.

Рішення про внесення змін до Закону про Державний бюджет України приймається більшістю голосів народних депутатів України.

Необхідно також вказати на те, що досить часто зміни до Державного бюджету України мають опосередкований характер. Такий характер проявляється в тому, що при внесенні змін до деяких інших нормативно-правових актів (наприклад, зміни до податкового законодавства) виявляється, що прийняття цих змін може вплинути на доходну та/або видаткову частину Державного бюджету. Порядок подання та розгляду законопроектів, які впливають на доходну чи видаткову частину бюджетів прописані в статті 27 Бюджетного кодексу України. Зокрема, в частині 2 статті 27 Бюджетного кодексу України вказується, що до проектів законів, набрання чинності якими в поточному чи наступному бюджетних періодах призведе до збільшення видатків або скорочення доходів бюджету, суб'єктом законодавчої ініціативи додаються пропозиції про видатки, які належить скоротити, та/або пропозиції про джерела додаткових доходів для покриття збільшення видатків. Крім того, наголошується, що жодна з таких змін не повинна призвести до збільшення державного боргу і державних гарантій, розмір яких встановлений Законом про Державний бюджет України. Таким чином, прийняття законів, які впливають на доходну чи видаткову частину бюджетів, потребує внесення відповідних змін до Державного бюджету⁷. На цю обставину також чітко вказується в статті 160 Регламенту Верховної Ради України, згідно якої будь-який закон, що впливає на зменшення доходів та/або збільшення видатків бюджетів поточного року, не може бути прийнятий у цілому Верховною Радою, якщо одночасно з його прийняттям не будуть внесені відповідні зміни до Закону про Державний бюджет України на відповідний рік⁸.

Зміни до Закону про Державний бюджет України не можуть змінювати норми інших законодавчих актів України. У разі виникнення потреби внесення змін до інших нормативно-правових актів спочатку вносяться зміни до таких актів і лише після того розглядаються пропозиції про внесення змін до Закону про Державний бюджет. Ці пропозиції спочатку розглядають комітети, до компетенції яких належить галузь, фінансування якої торкаються відповідні зміни та доповнення. Потім висновки таких комітетів розглядає Комітет Верховної Ради України з питань бюджету, про що готує проект відповідного рішення. Таким чином, жоден закон, що впливає на доходів або збільшення видатків бюджету поточного року, не може бути прийнятий в цілому Верховною Радою, якщо відповідні зміни не будуть внесені до Закону про Державний бюджет за встановленою процедурою⁹.

Практика внесення змін до основного фінансового документа держави свідчить про завищену роль політичних сил в даному процесі, що, в свою чергу, призводить до надмірної конфліктності при прийнятті та реалізації таких змін. Особливо це проявляється при внесенні змін до державних бюджетів на ті роки, які передують виборчому процесу в Україні (виборам народних депутатів чи Президента України), оскільки в ці роки загострюється політична боротьба. Таким чином, на сьогодні в Україні необхідно мінімізувати вплив політичних детермінант на бюджетну сферу і, передусім, обмежити корисливі інтереси тих чи інших політичних сил в даній сфері. У разі належного забезпечення незаполітизованості відносин в галузі формування та виконання Державного бюджету, можливо, потреба вносити зміни до Закону про Державний бюджет України виникатиме досить рідко або взагалі не виникатиме.

З усього вищезазначеного можна зробити висновок, що регулювання Державного бюджету шляхом внесення змін до закону нажаль виступає як спосіб форму-

вання бюджету. У зв'язку з цим етап внесення змін до Закону про Державний бюджет можна назвати регулятивною стадією бюджетного процесу. З цього приводу слушною є думка А.М. Чвалюк про те, що такий етап хоча й не знайшов свого належного відбитку в наукових колах, але все ж він існує¹⁰. Науковець обгрунтовує свою позицію тим, що Закон про Державний бюджет знаходиться в безперервному розвитку, прагнучи досконалості, а отже процес формування супроводжує його, починаючи з найперших прогнозів і закінчуючи всім терміном його дії.

1. *Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 № 2542-III (із змінами і доповненнями)* // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi/>. 2. Там само. 3. Там само. 4. *Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України / За заг. ред. П.В.Мельника; ДПА України, Нац. акад. держ. подат. служби України; АПрН України, Наук.-досл. ін-т фінанс. права. – К.: Юрінком Інтер, 2003 – С.124.* 5. *Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 № 2542-III (із змінами і доповненнями)* // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi/>. 6. *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)* // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi/>. 7. *Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 № 2542-III (із змінами і доповненнями)* // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi/>. 8. *Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 № 1861-VI (із змінами)* // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi/>. 9. *Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України / За заг. ред. проф. П.В.Мельника; ДПА України, Нац. акад. держ. подат. служби України; АПрН України, Наук.-досл. ін-т фінанс. права. – К.: Юрінком Інтер, 2003 – С.171.* 10. *Чвалюк А.М. Етапи формування закону про державний бюджет // Фінансове право. – 2007. – № 3. – С.281.*