



УДК 336.1

**П. Латковський,**аспірант кафедри адміністративного і фінансового права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОПЕРЕДНЬОГО БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЮ

Бюджетний контроль, здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу, зазнає видових змін відповідно до стадій його розвитку, відбуваючись у відповідних формах, властивих для кожного виду, і за допомогою відповідних методів. З іншого боку, бюджетний контроль є пізнанням бюджетно-правової дійсності (реальності), її оцінкою, зіставленням із бюджетно-правовою моделлю, фіксацією або юридичним оформленням отриманих у процесі здійснення контрольних заходів результатів, що дає можливість забезпечити розвиток регулятивних бюджетних правовідносин відповідно до бюджетного законодавства.

Вищевикладене дає змогу проведення дослідження бюджетного контролю в його динаміці (розвитку), починаючи з попереднього бюджетного контролю, який здійснюється на стадіях підготовки проектів бюджетів, а також розгляду та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет). Цей вид контролю набуває важливого значення, оскільки виконує превентивну (запобіжну) функцію, а його зміст полягає у виявленні й запобіганні можливим негативним явищам і тенденціям у бюджетній діяльності, які можуть настати або вже настали, а також негативно виявитися в наступних стадіях бюджетного процесу або навіть і в наступних бюджетних періодах. Науковці виокремлюють у межах попереднього бюджетного контролю два його види, які здійснюються на перших двох стадіях, але поєднані кінцевим результатом – законом про державний бюджет або рішенням про місцевий бюджет. Така точка зору, на нашу думку,

заслужує на підтримку й потребує подальшого розвитку.

Досліджуючи питання бюджетної правотворчості, вчені справедливо виділяють у ній дві частини: бюджетне планування (містить організаційні питання правотворчості, які не пов'язані з юридично значущими наслідками) та власне бюджетна правотворчість (офіційне закріплення державної волі в законі про державний бюджет або волі територіальної громади в рішенні про місцевий бюджет) [1, с. 134–135].

Контроль за підготовкою проектів бюджетів здійснюється з метою встановлення реальних, обґрунтованих макропоказників економічного та соціального розвитку держави на наступний бюджетний період, які становлять підставу для розроблення проекту закону про державний бюджет і рішень про місцеві бюджети [2, с. 99]. Попередній бюджетний контроль здійснюється на етапі розгляду і прийняття рішень із бюджетних питань. Це стосується процесу визначення обсягу державних бюджетних ресурсів на фінансовий рік [3, с. 95]. Акцентуючи увагу на важливості попереднього бюджетного контролю, вчені зазначають, що цей вид контролю проводиться на основі глибокого аналізу й розрахунків фінансових результатів, що сприяє об'єктивності оцінки доцільності прийняття або неприйняття певних рішень у сфері фінансової діяльності, дотримання фінансової дисципліни [4, с. 151].

В економічній науці дещо по-іншому розуміють сутність і завдання попереднього контролю, зокрема звертається увага на те, що його завданням є запобігання порушенням і недопу-

шення незаконних, недоцільних, необґрунтованих і неефективних витрат [5, с. 37]. Із такою думкою важко погодитися, оскільки попередній фінансовий контроль здійснюється на стадії розробки та прийняття фінансово-правових (у тому числі й бюджетно-правових) актів і рішень, тобто до початку фінансової чи бюджетної діяльності. Тому, на нашу думку, завданням попереднього бюджетного контролю є прийняття бюджетно-правових актів відповідно до чинного законодавства. При цьому контроль має відбуватися як за змістом чи показниками бюджетно-правових актів або відповідністю змісту цих актів вимогам бюджетного законодавства (дотримання форми та змісту бюджетно-правового акта), так і за дотриманням процесуальних вимог (дотримання встановленої процедури підготовки та прийняття бюджетно-правового акта за діями і строками).

Перший напрям контролю можна охарактеризувати як матеріальний попередній бюджетний контроль, а другий – процесуальний. Так, наприклад, на основі результатів аналізу бюджетного запиту на предмет його відповідності меті, пріоритетності й ефективності використання бюджетних коштів тощо Міністр фінансів України приймає рішення про включення бюджетного запиту до проекту Державного бюджету України перед поданням його на розгляд Кабінету Міністрів України. Якщо порушень змісту бюджетного запиту не виявлено, то він включається до проекту, а якщо виявлено – міністерство вживає заходів щодо усунення розбіжностей, а у випадку недосягнення узгодження міністерство додає свій висновок із неузгоджених питань до цього проекту. Отже, виявлені в процесі попереднього контролю порушення матеріальних вимог мають правові наслідки: усунення недоліків шляхом узгодження з можливою передачею на розгляд Уряду. Що стосується процесуальних аспектів, зокрема строків подання, то вони Бюджетним кодексом України не врегульовані. Тому мова йде

виключно про матеріальний (змістовий) попередній бюджетний контроль.

Бюджетна правотворчість, правильно пише В.Д. Чернадчук, характеризується органічною єдністю трьох елементів: «... пізнання (явищ бюджетної дійсності), діяльності (підготовка й розгляд проекту закону про Державний бюджет України) та результату (прийняття закону про Державний бюджет України), які становлять закінчений цикл бюджетної правотворчості». Для адекватного відтворення в законі тих соціальних процесів, які відбуваються, потрібно постійно виявляти, досліджувати й використовувати об'єктивні закономірності, що породжують і спрямовують ці процеси [6, с. 206–207]. Саме тому передумовою розробки проекту закону про державний бюджет або рішення про місцевий бюджет є не лише пізнання тих умов, факторів та обставин, суспільних відносин тощо, які впливають на показники відповідного бюджету й ураховуються під час бюджетного планування, а і їх оцінка, критичне осмислення, виявлення тенденцій розвитку, їх перевірка на відповідність, зокрема, нормам права, нормативам, методикам розрахунку тощо з відповідним коригуванням, що й відбувається в процесі попереднього бюджетного контролю. Потрібно фахово й об'єктивно оцінити те, що враховує розробник проекту, і те, що він пропонує в підготовленому проекті, а це неможливо здійснити без попереднього бюджетного контролю.

З урахуванням того, що як прикладна категорія бюджетне планування є врегульованою бюджетно-правовими нормами процедурою визначення джерел надходжень і напрямів використання бюджетних коштів з метою бюджетного фінансування визнаних публічних потреб [7, с. 43–44], контроль бюджетного планування (бюджетний контроль на стадії складання проектів бюджетів) є оцінкою відповідності процедури й самого визначення цих джерел нормам бюджетного права. Як наукова категорія бюджетне планування є суб'єктив-



ною діяльністю, що полягає в пізнанні об'єктивних законів розвитку суспільства, тенденцій розвитку бюджетних відносин, дослідженні фінансового стану, результатів заходів, які вживалися раніше, цілей і завдань сьогодення та в майбутньому [7, с. 43–44]. А звідси контроль бюджетного планування як наукова категорія полягає в аналізі та оцінці пізнання суб'єкта бюджетного планування, тобто оцінці його професіоналізму іншим суб'єктом (уповноваженим суб'єктом бюджетно-контрольної діяльності). Тому в цьому випадку досить складно говорити про об'єктивність оцінки, оскільки й у першому, і в другому випадках наявний суб'єктивний фактор. Бюджетне законодавство містить окремі норми, які дають змогу усунути таку недоречність звернення до іншого суб'єкта, як правило, вищого органу, який наділений цим правом і є своєрідним арбітром у вирішенні бюджетно-правової суперечки, зокрема, на стадії бюджетного планування. Така норма передбачена ч. 4 ст. 36 Бюджетного кодексу України, відповідно до якої в разі недосягнення узгодження між Міністерством фінансів України та головним розпорядником щодо усунення розбіжностей у бюджетному запиті Міністерство додає свій висновок із неузгоджених питань до цього проекту.

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету розглядає поданий Урядом проект основних напрямів, пропозиції, що надійшли від інших комітетів і депутатів. У процесі такого розгляду відбувається оцінка цим Комітетом як самого проекту, так і пропозицій із погляду їх відповідності законодавству, їх доцільності й ефективності, тобто відбувається контроль проекту Основних напрямів і пропозицій до нього. Результати такого контролю відображаються в проекті постанови Верховної Ради України щодо Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, який надається народним депутатам для ознайомлення. Оскільки такий контроль здійснюється профільним (спеціалізо-

ваним) парламентським комітетом, то, на нашу думку, його можна визначити як спеціалізований парламентський контроль Основних напрямів бюджетної політики.

Результати контрольної діяльності уповноважених суб'єктів відображаються у Висновку щодо відповідності проекту вимогам антикорупційного законодавства, Висновку Головного науково-експертного управління, Висновку Комітету Верховної Ради України з питань бюджету. Такі висновки є результатом аналізу положень Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період відповідно до компетенції контролюючих суб'єктів, які містять оцінку підготовленого і схваленого Кабінетом Міністрів України проекту основних напрямів із указівкою на виявлені, на думку контролюючого суб'єкта, недоліки або невідповідності законодавству.

Можна вважати, що висновок щодо Основних напрямів бюджетної політики є результатом контрольної діяльності уповноважених суб'єктів бюджетного контролю, який містить правову та наукову оцінку проекту Основних напрямів бюджетної політики в межах їх компетенції й професійності.

Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 109 Бюджетного кодексу України [8], Верховна Рада України здійснює контроль за дотриманням законодавства в процесі розгляду і прийняття закону про Державний бюджет України, а до повноважень Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, відповідно до п. 2 ч. 2 ст. 109 Бюджетного кодексу України, належить надання до поданих на розгляд Верховної Ради України законопроектів висновків щодо їх впливу на показники бюджету й відповідності законам, які регулюють бюджетні відносини. Відповідно до ч. 3 ст. 109 Бюджетного кодексу України, комітети Верховної Ради України беруть участь у попередньому розгляді питання щодо проекту закону про Державний бюджет України. Перераховані суб'єктивні контрольно-бюджетні права уповноваже-



них суб'єктів бюджетного контролю на другій стадії бюджетного процесу деталізуються в Бюджетному кодексі України [8], Законах України «Про Регламент Верховної Ради України» [9], «Про комітети Верховної Ради України» [10] та інших актах законодавства.

На обговорення як форму попереднього бюджетного контролю звертається увага й у фінансово-правовій літературі [1, с. 239], що передбачено, зокрема, ч. 4 ст. 154 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [9], відповідно до якої в процедурі представлення проекту закону про бюджет за результатами його обговорення Верховна Рада може прийняти рішення про його відхилення в разі невідповідності вимогам Бюджетного кодексу України та/або Основним напрямам бюджетної політики на наступний бюджетний період. Отже, внаслідок обговорення відбувається зіставлення або оцінка відповідності поданого Кабінетом Міністрів України проекту закону про бюджет вимогам бюджетного законодавства й Основним напрямам. Результатом такого контролю є прийняття рішення (у разі відповідності) або його відхилення з поверненням на доопрацювання розробнику (Кабінету Міністрів України). Обговорення як форма попереднього бюджетного контролю застосовується також і під час розгляду проекту закону в першому читанні. Після завершення обговорення ставиться на голосування за основу підготовлений комітетом із питань бюджету проект постанови Верховної Ради щодо висновків і пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік. Результатом такої форми парламентського бюджетного контролю є підтримка чи не підтримка проекту постанови Верховної Ради щодо висновків і пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України. У цьому випадку Верховній Раді України надано право прийняття рішення про направлення цього проекту постанови до комітету з питань бюджету для підготовки до пов-

торного розгляду парламентом з урахуванням зауважень, висловлених під час розгляду цього питання на пленарному засіданні Верховної Ради.

На нашу думку, у цьому контексті потрібно говорити не просто про обговорення, а з певною конкретизацією, оскільки парламентські обговорення є загальними, а особливими будуть парламентські обговорення проекту закону про державний бюджет, які мають свої процесуальні особливості, визначені бюджетним законодавством.

Парламентські обговорення проекту закону про державний бюджет є обговоренням у Верховній Раді України поданого Кабінетом Міністрів України проекту Закону України про Державний бюджет України за встановленою процедурою із залученням інших осіб (Прем'єр-Міністра, уповноважених членів Кабінету Міністрів України, головних розпорядників бюджетних коштів, представників Рахункової палати тощо) щодо відповідності поданого проекту вимогам бюджетного законодавства та прийняттям відповідного рішення, що має визначені законом правові наслідки.

Процедура розгляду проекту закону про бюджет і його прийняття прописана елементами контролю. Так, наприклад, під час представлення проекту закону про бюджет, відповідно до ч. 2 ст. 154 Бюджетного кодексу України [8], від комітету з питань бюджету з доповіддю щодо відповідності проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік Основним напрямам бюджетної політики та вимогам Бюджетного кодексу України виступає голова комітету. Потім за результатами обговорення проекту закону про бюджет парламент може прийняти рішення про його відхилення в разі невідповідності вимогам Бюджетного кодексу України та/або Основним напрямам бюджетної політики на наступний бюджетний період. Отже, негативна оцінка профільним комітетом може вплинути на рішення парламенту, тобто результати бюджет-



ного контролю цього комітету з урахуванням обговорення проекту закону (як форми попереднього бюджетного контролю) можуть впливати на парламент і мати певні правові наслідки – відхилення представленого проекту. На нашу думку, надання такого диспозитивного права парламенту в редакції «може прийняти рішення» суперечить принципу відповідності вимогам бюджетного законодавства. Хоча, урахувавши процедуру прийняття закону в трьох читаннях, де ці невідповідності будуть виправлені, така норма не має суттєвого впливу на прийняття закону, все ж таки видається, що така невідповідність повинна мати один імперативний наслідок – повернення Кабінету Міністрів для доопрацювання з урахуванням результатів обговорення.

Цікавим із наукового та практичного поглядів є з'ясування питань взаємодії Верховної Ради України та Рахункової палати щодо проведення експертизи проекту закону про бюджет і надання висновку. У процедурі підготовки проекту закону до першого читання передбачено таку форму контролю, як експертиза проекту закону про бюджет. Відповідно до ч. 3 ст. 156 Бюджетного кодексу України [8], Рахункова палата за дорученням Верховної Ради проводить експертизу проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік і подає свої висновки Верховній Раді. Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Рахункову палату», до її повноважень зараховано проведення експертизи поданого до Верховної Ради України проекту закону про Державний бюджет України, включаючи додані до нього матеріали. Разом із тим дещо незрозумілою є норма п. 2 ч. 3 цієї статті, де передбачено, що Рахункова палата за результатами здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) «подає Верховній Раді України висновки щодо проекту закону про Державний бюджет України». До того ж у ст. 37 цього Закону визначено питання взає-

модії Рахункової палати з Верховною Радою України, де немає положень із цих питань, хоча є відсылна норма про те, що порядок взаємодії визначено Законом України «Про Рахункову палату», Регламентом Верховної Ради України та іншими законами. А в ст. 31 Закону визначено підстави для здійснення заходів державного фінансового контролю (аудиту), де йдеться про таку підставу позапланового заходу державного фінансового контролю, як рішення Рахункової палати та підписане членом Рахункової палати відповідне доручення, що має визначений зміст відповідно до ч. 1 ст. 31 Закону України «Про Рахункову палату». Про доручення Верховної Ради України щодо експертизи проекту закону про бюджет у Законі України «Про Рахункову палату» взагалі не йдеться.

Згідно з ч. 2 ст. 4 Закону України «Про Рахункову палату», державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) забезпечується Рахунковою палатою шляхом здійснення фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів. Зовнішній фінансовий контроль визначається науковцями по-різному, а саме: «система контрольних заходів, що спрямовані на перевірку функціонування внутрішнього фінансового контролю» [11, с. 141]; «діяльність вищого органу фінансового контролю в системі державних органів з будь-якого контролю, який є зовнішнім стосовно системи органів виконавчої влади, оскільки зазначений орган не належить до цієї системи» [2, с. 101], можливо, тому, що законодавець зарахував здійснення експертизи до форми зовнішнього фінансового контролю, у Законі розмістив у частинах 1 і 3 статті 7 повноваження щодо здійснення експертизи та подання висновку.

З огляду на вищевикладене, на нашу думку, важко погодитися з визнанням такої форми попереднього бюджетного контролю, як висновок [1, с. 238–239], оскільки висновок є оформленим відповідно до вимог бюджетного законо-

давства результатом експертизи. Попередній бюджетний контроль включає контроль бюджетного планування й контроль власне бюджетної правотворчості, здійснюється у формі аналізу (перевірки) бюджетних запитів, парламентських слухань (обговорення) проєктів бюджетно-правових актів та експертизи проєктів бюджетно-правових актів.

**Ключові слова:** бюджетний контроль, попередній бюджетний контроль, бюджетне планування, бюджетна правотворчість, контроль бюджетного планування.

Стаття присвячена дослідженню бюджетного контролю в динаміці його розвитку, починаючи з попереднього бюджетного контролю, який здійснюється на стадіях підготовки проєктів бюджетів, а також розгляду й прийняття закону про Державний бюджет України або рішення про місцевий бюджет.

Статья посвящена исследованию бюджетного контроля в динамике его развития, начиная с предыдущего бюджетного контроля, осуществляемого на стадиях подготовки проектов бюджетов, а также рассмотрения и принятия закона о Государственном бюджете Украины или решения о местном бюджете.

The article investigates the dynamics of budget control its development, since the preliminary budget control, carried out in preparation of draft budgets and consideration and adoption of the Law on State Budget of Ukraine or local budget decision.

### Література

1. Чернадчук В.Д. Бюджетні правовідносини в Україні: теорія, практика та перспективи розвитку : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.Д. Чернадчук. – К., 2010. – 419 с.
2. Гетьманець О.П. Бюджетний контроль: організаційно-правові засади : [монографія] / О.П. Гетьманець. – Х. : Екограф, 2008. – 308 с.
3. Кузьменко О.А. Контроль за виконанням Державного бюджету України як функція управління : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.А. Кузьменко. – К., 2002. – 205 с.
4. Орлюк О.П. Фінансове право. Академічний курс : [підручник] / О.П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 808 с.
5. Піхоцький В.Ф. Система державного фінансового контролю в Україні: концептуальні засади та практики : дис. ... докт. екон. наук : спец. 08.00.08 / В.Ф. Піхоцький. – Львів, 2015. – 530 с.
6. Чернадчук В.Д. Стан та перспективи розвитку бюджетних правовідносин в Україні : монографія / В.Д. Чернадчук. – Суми : Університетська книга, 2009. – 456 с.
7. Чернадчук В. Актуальні питання бюджетної правотворчості / В. Чернадчук // Юридична Україна. – 2011. – № 2. – С. 42–46.
8. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
9. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № № 14–15, 16–17. – Ст. 133.
10. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 134.
11. Савченко Л.А. Правові основи фінансового контролю : [навчальний посібник] / Л.А. Савченко. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 455 с.