

**УДК 342.9**

## **АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЩОДО ПРАВОВИХ ОСНОВ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ ТА КАНАДІ (ПОРІВНЯЛЬНИЙ АСПЕКТ)**

***Теремцова Н. В.***

*Київський національний університет ім. Т. Г. Шевченка, Київ, Україна*

Розглянуто правові основи бюджетного процесу в Україні та Канаді. Через співпоставлення правового регулювання бюджетних відносин у цих країнах опрацьовано пропозиції з покращення якості бюджетного законодавства України.

**Ключові слова:** бюджетний процес; фінансова система; порівняльне право.

Бюджет займає центральне місце у фінансовій системі будь-якої держави, забезпечує виконання завдань і функцій, що стоять перед державою, виступає дієвим механізмом фінансової політики держави. Тому представляє значний інтерес вивчення досвіду зарубіжних країн щодо стадій бюджетного процесу. Тож, немає підстав заперечувати актуальність здійсненого у межах даної статті дослідження, метою якого було порівняння правового регулювання бюджетного процесу в Україні та Канаді.

Використання порівняльно-правового методу дозволяє виявити як загальні закономірності, властиві бюджетному процесу цієї країни, так і відмінність. Таке порівняння важливо не тільки з теоретичної, але і з практичної точки зору, оскільки дає можливість отримати всебічну, важливу інформацію для обміну корисним досвідом, застосувати те позитивне, що є в законодавстві даної країни, сприяє вдосконаленню і розвитку правових норм, що регулюють бюджетний процес в Україні.

Бюджетний (фінансовий) рік, якщо йдеться про Канаду, триває з 1 квітня поточного року до 31 березня наступного. Бюджет приймається не в формі єдиного законодавчого акту, а у формі двох законодавчих актів: з видаткової та дохідної частин бюджету, що є характерною рисою для країн з англосаксонською системою права.

В Україні бюджетний період для всіх бюджетів, що складають бюджетну систему, становить один календарний рік, який починається з 1 січня кожного року і закінчується 31 грудня того ж року. Неприйняття Верховною Радою України закону про Державний бюджет України до 1 січня не є підставою для встановлення іншого бюджетного періоду [1, ст. 3].

Бюджетна система України складається з державного бюджету та місцевих бюджетів. На відміну від України бюджетна система Канади складається із: центрального бюджету; бюджетів провінцій; бюджетів громад; бюджетів областей.

Значний вплив на формування прибуткової частини бюджету здійснює Міністерство фінансів. Міністр фінансів вносить до Парламенту спеціальний документ, що містить дані про економічну ситуацію, а також самостійний розділ, який стосується питань оподаткування.

Міністерство фінансів Канади включає п'ять підрозділів: фінансової політики і аналізу економічної ситуації; політики в галузі податків; відносин федерації і провінцій; політики в соціальній сфері; міжнародної торгівлі і фінансів.

Складання проекту про прибуток здійснює міністр фінансів Канади. Особливий розділ присвячений структурі оподаткування, із зазначенням змін, що були прийняті в цій сфері. При підготовці закону про витрати (неофіційно має назву «кошторис витрачачь» або «блакитна книга») головна роль відведена департаментам і агентствам.

Для порівняльного аналізу слід зазначити, що в Україні згідно ст. 116 Конституції покладено обов'язки складання проекту бюджету і проекту Закону про Державний бюджет на Кабінет Міністрів [2, ст. 116]. Кабінет Міністрів організовує роботу по складанню бюджету через Міністерство фінансів України. Міністерство фінансів України на підставі макропоказників економічного і соціального розвитку України та аналізу виконання бюджету поточного бюджетного періоду визначає загальний рівень доходів і витрат бюджету, дає оцінку об'єму фінансування бюджету. На підставі цих показників виробляється проект Основних напрямків бюджетної політики на майбутній бюджетний період, який не пізніше 1 червня заслуховується Верховною Радою України [1, ст.33]. Після прийняття Основних напрямків бюджетної політики на наступний бюджетний період Міністерство фінансів України розробляє інструкції щодо підготовки бюджетних запитів головними розпорядниками бюджетних коштів, встановлюючи порядок і строки їх подання.

Головні розпорядники бюджетних коштів несуть відповідальність за своєчасність, достовірність і зміст поданих до Міністерства фінансів України бюджетних запитів – пропозицій (більш за все – прохань) про виділення необхідних для безперервного функціонування грошових коштів з їх обґрунтуванням.

Виконавчі органи всіх рівнів доводять в строки, що вказані в постанові Кабінету Міністрів України, необхідні вказівки щодо розробки проектів бюджетів.

Міністерство фінансів України на будь-якому етапі складання і розгляду проекту бюджету здійснює аналіз бюджетних запитів з точки зору їх призначення, ефективності використання бюджетних коштів.

До 1 квітня року, що передує плановому, Національний банк України подає до Верховної Ради України і Кабінету Міністрів України проект основних положень грошово-кредитної політики на майбутній бюджетний період і свій кошторис доходів і витрат на попередній рік із тим, щоб перевищення доходів відносно його витрат змогли врахувати в прибутковій частині Державного бюджету України.

Якщо Міністерство фінансів України не погоджується з об'ємом бюджетних запитів головних розпорядників кредитів, питання може бути винесено до розширеної Міжвідомчої комісії, яка для цього й створюється. Рішення цієї комісії доводиться до відома зацікавлених сторін, але остаточне рішення приймає Верховна Рада України в Законі про Державний бюджет України.

Кабінет Міністрів України приймає постанову про схвалення проекту закону про Державний бюджет України і не пізніше 15 вересня року, попереднього плановому, подає проект і матеріали, що передбачені ст. 38 Бюджетного кодексу України

[1, ст. 38], до Верховної Ради України. На цьому, згідно Бюджетному кодексу України, і завершується стадія складання проекту закону про Державний бюджет.

У Канаді, законопроекти про асигнування і податки відносяться до компетенції Палати громад. Стаття 53 конституційного Акту 1867 року наголошує, що «біллі про асигнування будь-якої частини державних прибутків чи про встановлення податків або мита будуть виходити від Палати громад» [3, с. 361].

Таким чином, згідно до конституційного Акту Канади, фінансові законопроекти можуть попередньо вноситись тільки на розгляд Палати громад. Конституційний Акт регламентує й порядок попередньої розробки і внесення даних законопроектів.

Статтею 54 передбачається, що «Палата громад не буде мати права схвалювати або приймати будь-яке рішення, резолюцію або білль про асигнування будь-якої частини державних прибутків, чи про будь-які податки або мита на ті цілі, які не було попередньо рекомендовано до цієї Палати Генерал-губернатором у його посланні під час сесії, в якому були запропоновані ці рішення, резолюція, або білль». Для фінансового законопроекту передбачена необхідність отримання Королівської санкції, що безпосередньо регламентовано ст. 54 конституційного Акту Канади 1867 р., «відколи білль, що прийнятий палатами Парламента, представлений Генерал-губернатору для отримання Королівської санкції, то Генерал-губернатор на свій розсуд, але з дотриманням положень дійсного Акту та інструкції Її Величності або санкціонує названий білль від імені Королеви, або відмовляє в такій санкції, або представляє білль на благий розсуд Королеви».

Важливе значення має прийняття Парламентом закону, який неофіційно має назву «Кошторис витрат» або «Блакитна книга», що вноситься на розгляд до Палати громад у лютому для нового фінансового року.

Питання розгляду фінансових законопроектів у Палаті громад регулюються Регламентом палати. Попереднє обговорення даних законопроектів здійснюється постійними комітетами Палати громад. У 1968 році Палата громад спростила розгляд фінансових законопроектів, ліквідувавши «Комітет субсидій» і «Комітет з винаходів шляхів і коштів». Обидва ці комітети були різновидом Комітету всієї палати, які мали особливості при розгляді фінансових законопроектів. Дякуючи реформі зросла роль постійних комітетів, що розглядають окремі статті і групи статей проектів бюджету, що дозволило полегшити роботу самій палаті і скоротити строк проходження фінансових законопроектів у середньому на 10-15 днів на протязі кожної сесії.

Регламент Палати громад передбачає 25 днів [4, с. 229-230] на кожній сесії для внесення пропозицій депутатської опозиції. Її представники мають право внести не більше ніж шість пропозицій, що містять питання про довіру Уряду у зв'язку із розглядом фінансових законопроектів.

Виплати із державного бюджету надходять до Консолідованого фонду прибутків, однак можливі виплати у разі гострої необхідності покриття витрат, на підставі спеціального документу, що підписаний Генерал-губернатором.

Необхідно підкреслити наступні особливості стадії розгляду і затвердження бюджету Канади:

– щорічно приймаються два фінансових законопроекти – по витратах і прибутках;

- керівна роль при розгляді фінансових законопроектів відводиться Палаті громад;
- посилена роль постійних комітетів Палати громад на стадії розгляду бюджету;
- необхідність наявності Королівської санкції щодо фінансових законопроектів.

Виходячи з наведеного вище, слід зауважити, що стадії розгляду і затвердження бюджету Канади мають багато загальних закономірностей із зазначеними стадіями бюджетного процесу Великої Британії та США, і це обґрунтовано, перш за все, тим, що ці країни належать до англосаксонської системи права.

Що стосується стадії розгляду та затвердження бюджету в Україні, то тут є свої відмінності. Виконавчі органи, подають на розгляд відповідних представницьких органів проекти бюджетів і актів, що їх стосуються. Конституцією України встановлено, що не пізніше 15 вересня кожного року Кабінет Міністрів України подає до Верховної Ради України проект закону про Державний бюджет України на наступний рік [1, ст.96]. Право внесення проекту Закону про Державний бюджет України до Верховної Ради України належить виключно Уряду.

Згідно ст. 38 Бюджетного кодексу України разом із проектом закону про Державний бюджет України до Верховної Ради України подаються: 1) пояснювальна записка до проекту закону про Державний бюджет; 2) прогностичні показники зведеного бюджету України (включаючи оцінку Державного бюджету України та місцевих бюджетів) відповідно до бюджетної класифікації, а також зведений баланс фінансових ресурсів України; 3) перелік пільг щодо податків, зборів (інших обов'язкових платежах) із розрахунком втрат доходів бюджету від їх надання; 4) показники видатків Державного бюджету України, необхідних на наступні бюджетні періоди для завершення програм, що враховані в проекті Державного бюджету України, за умови реалізації цих програм протягом більш як одного бюджетного періоду; 5) зведення та структура фінансових зобов'язань із державного боргу та державних гарантій на поточний і наступний бюджетні періоди до повного погашення боргових зобов'язань, включаючи суми на обслуговування державного боргу; 6) перелік інвестиційних програм на наступний бюджетний період, під які можуть надаватися гарантії Кабінету Міністрів України; 7) доповідь про хід виконання Державного бюджету України у поточному бюджетному періоді; 8) проекти кошторисів усіх державних цільових фондів, які створюються за рахунок податків і зборів (обов'язкових платежів) відповідно до закону; 9) пояснення головних розпорядників бюджетних коштів до проекту Державного бюджету України (подаються до Комітету Верховної ради України з питань бюджету); 10) інші матеріали, обсяг і форму яких визначає Кабінет Міністрів України.

Проект закону про Державний бюджет України розглядається народними депутатами України, фракціями Верховної Ради України. Верховна Рада України до першого розгляду проекту закону про Державний бюджет України може повернути його до Кабінету Міністрів України на доопрацювання на тижневий строк. На першому читанні проекту закону про Державний бюджет України з доповіддю про Висновки і пропозиції Верховної Ради України з цього питання виступає Голова Комітету з питань бюджету. Висновки та пропозиції депутатів голосуються в цілому. Постатейне голосування застосовується у випадках неприйняття Верховною Радою

України поданого Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України.

Затвердження Висновків і пропозицій Верховної Ради України до проекту закону про Державний бюджет України вважається прийняттям проекту закону про Державний бюджет України в першому читанні.

Доопрацьований Кабінетом Міністрів України проект закону про Державний бюджет подається до Верховної Ради України. Заслуховується висновок Комітету Верховної Ради України з питань бюджету з приводу того, як враховані Кабінетом Міністрів України Бюджетні висновки Верховної Ради України. На другому читанні, перш за все, затверджується загальний об'єм дефіциту (профіцита), доходів та витрат Державного бюджету з наступним постатейним голосуванням проекту закону про Державний бюджет України. Друге читання повинно бути завершене не пізніше 20 листопада року, попереднього плановому.

Третє читання повинно початися не пізніше 25 листопада року, попереднього плановому [1, ст. 44]. Після доповіді Голови Комітету з питань бюджету і співдоповіді Міністра фінансів України Верховна Рада України проводить голосування по статтях, що не були прийняті в другому читанні, і по проекту в цілому.

Закон про Державний бюджет України повинен бути прийнятий не пізніше 1 грудня. В законі міститься багато показників, які Верховна Рада України може затвердити; однак без показників, що встановлені ст.38 Бюджетного кодексу України, закон про Державний бюджет України не може бути прийнятим.

Виходячи з вище наведеного, слід відмітити наступні особливості стадії розгляду і затвердження Державного бюджету України:

- щорічно приймається закон про Державний бюджет України строком на один рік;
- складання проекту бюджету і проекту Закону про Державний бюджет України покладено на Кабінет Міністрів України;
- чіткий розподіл повноважень між законодавчою владою та виконавчою щодо бюджетних питань; пріоритет подання законопроекту про державний бюджет належить Кабінету Міністрів України, а остаточне рішення приймає Верховна Рада України;
- законопроект стає законом після підписання його Президентом України.

#### Список літератури

1. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37-38. – Ст. 189).
2. Конституція України від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Конституционный акт 1867 г. // Конституции зарубежных государств: [учебное пособие] / [сост. В. В. Маклаков]. – М. : Волтерс Клувер, 2003. – 624 с.
4. Регламент Верховної Ради України : Постанова Верховної Ради України від 11.12.2003 // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – N 13. – Ст. 183.
5. Воронова Л. К. Фінансове право України: [підручник] / Л. К. Воронова. – К. : Прецедент; Моя книга, 2006. – 448 с.

**Теремцова Н. В. Актуальные вопросы правовых основ бюджетного процесса в Украин и Канаде (сравнительный аспект) / Н. В. Теремцова // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия : Юридические науки. – 2010. – Т. 23 (62). № 1. 2010. – С. 435-440.**

Рассмотрены правовые основы бюджетного процесса в Украине и Канаде. При помощи сопоставления правового регулирования бюджетных отношений в этих странах выработаны предложения по повышению качества бюджетного законодательства Украин

**Ключевые слова:** бюджетный процесс; финансовая система; сравнительное право.

**Teremtsova N. Topical questions of the legal basis of the budgetary processes in Ukraine and Canada (comparative aspect) / N. Teremtsova // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2010. – Vol. 23 (62). № 1. 2010. – P. 435-440.**

Legal basis of the budgetary processes in Ukraine and Canada are examined in this work. The proposals for improving the quality of the budget legislation of Ukraine are made by means of comparing the legal adjustment of budgetary relations in these countries.

**Keywords:** budgetary process, financial system, comparative law.

*Надійшла до редакції 19.10.2009 р.*