

Чернадчук В.Д.

д.ю.н., доцент,

ДВНЗ "Українська академія банківської справи НБУ", м. Суми

ЩОДО ФОРМ ПОПЕРЕДНЬОГО БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЮ

У юридичній літературі існують різні підходи щодо розуміння та класифікації видів, форм та методів фінансового контролю; співвідношення понять "вид", "форма" і "метод" у науці фінансового права залишається дискусійним. Водночас у переважній більшості праць ці поняття представлені в різних словосполученнях, але фактично застосовуються як рівнозначні.

Формою контролю є зовнішній вираз здійснюваних дій, які становлять зміст фінансового контролю. У філософському розумінні змістом є сукупність тих елементів і процесів, які становлять основу об'єктів і зумовлюють існування, розвиток і зміну їх форм. Зазначена категорія форми виражає внутрішній зв'язок і спосіб організації та взаємодії елементів і процесів явища як між собою, так і зовнішніми умовами. Таке загальнофілософське розуміння вплинуло й на визначення поняття форми фінансового контролю, під якою розуміється прояв змісту контролю, його сутності залежно від часу здійснення контрольних дій. Оскільки бюджетний контроль здійснюється у правових формах, то правовою формою бюджетного контролю є зовнішньо виражені та юридично оформлені дії контролюючого суб'єкта, які здійснюються в межах його компетенції і мають певні правові наслідки. Кожен вид бюджетного контролю здійснюється у властивих лише для нього формах.

Попередній бюджетний контроль здійснюється на етапах підготовки проєктів бюджетів, розгляді та прийнятті актів про бюджети і набуває важливого значення, оскільки виконує превентивну (попереджувальну) фун-

кцію. Його зміст полягає у виявленні та попередженні можливих негативних явищ і тенденцій у бюджетній діяльності, які можуть настати за наявності обставин, що вже існують, і негативно проявитися як в наступних стадіях бюджетного процесу, так і в наступних бюджетних періодах.

Формами попереднього бюджетного контролю є аналіз бюджетних запитів, парламентські слухання, висновки та обговорення.

Аналіз бюджетних запитів. На будь-якому етапі складання та розгляду проєкту Державного бюджету України Міністерство фінансів України здійснює аналіз бюджетних запитів, представлених головними розпорядниками бюджетних коштів. У процесі аналітичної діяльності перевіряється відповідність бюджетних запитів меті, пріоритетності та ефективності використання бюджетних коштів, що забезпечує реалізацію програмно-цільового методу, метою якого є встановлення безпосереднього зв'язку між бюджетними коштами, що розрізняються за результатами їх використання.

Міністерство фінансів України розглядає бюджетні запити на відповідність бюджетному законодавству, вживаючи заходи щодо усунення розбіжностей з головними розпорядниками бюджетних коштів. У разі подання головним розпорядником коштів державного бюджету бюджетного запиту з порушенням вимог Інструкції щодо підготовки бюджетних запитів, або якщо головний розпорядник у бюджетному запиті подасть розподіл граничного обсягу загальних видатків, структура якого не забезпечує мінімально необхідний рівень функціонування цього головного розпорядника, Міністерство фінансів України має право повернути такий бюджетний запит для приведення його у відповідність до встановлених вимог. У разі невиконання головним розпорядником зазначених вимог Міністерство фінансів України вносить необхідні зміни до бюджетного запиту з повідомленням про це головного розпорядника. З неузгоджених питань Міністерство фінансів України складає висновок, який подає Кабінету Міністрів України.

Таким чином, аналіз бюджетних запитів є врегульованою нормами права діяльністю Міністерства фінансів України щодо здійснення операцій співставлення (порівняння) пропозицій розпорядників бюджетних коштів щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для їх діяльності на наступний бюджетний період (бюджетних запитів) зі встановленими вимогами, що може мати певні правові наслідки, зокрема, повернення бюджетного запиту або внесення до нього змін.

При аналізі бюджетних запитів мають враховуватися результати бюджетного контролю за попередній бюджетний період.

На основі аналізу бюджетних запитів з урахуванням Основних макропоказників економічного і соціального розвитку України, Основних засад грошово-кредитної політики України на наступний бюджетний період, положень, визначених в Основних напрямках бюджетної політики та інформації про підсумки виконання закону про Державний бюджет України за минулий рік і хід його виконання в поточному році, пропозицій органів

державної влади, Національного банку України, а також організацій, які визначаються Кабінетом Міністрів України, Міністерство фінансів України готує проект закону про Державний бюджет України.

Парламентські слухання. Парламентські слухання є формою діяльності парламенту, яка проводиться у вигляді публічного обговорення актуальних питань державного та суспільного значення, які потребують законодавчого врегулювання із залученням фахівців і заінтересованих організацій. На стадіях підготовки проекту бюджету, розгляду та прийняття закону про Державний бюджет України парламентський контроль здійснюється у формі парламентських слухань.

Парламентські слухання з питань бюджетної політики є врегульованою бюджетно-правовими нормами формою парламентського контролю за підготовленими Кабінетом Міністрів України Основними напрямками бюджетної політики на наступний бюджетний період з прийняття відповідної постанови про їх схвалення або взяття до відома, що містить пропозиції Верховної Ради України виключно з питань, визначених ч. 4 ст. 33 БК України. Обмеження обсягу пропозицій Верховної Ради України до проекту Основних напрямів виключно питаннями, визначеними ч. 4 ст. 33 БК України, уявляється цілком виправданим, оскільки вони є тими основними прогностичними показниками, що беруться за основу під час підготовки проекту закону про державний бюджет, розширення ж кола питань призведе до не виправданого втручання Верховної Ради України в діяльність уряду.

За результатами парламентських слухань з питань бюджетної політики на наступний бюджетний період Верховна Рада України приймає постанову про прийняття проекту постанови Верховної Ради щодо Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період або направлення проекту постанови Верховної Ради щодо Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період до комітету, до предмету відання якого належать питання бюджету, для підготовки до повторного розгляду Верховною Радою з урахуванням зауважень, висловлених під час розгляду цього питання на пленарному засіданні Верховної Ради (з визначенням строків такої підготовки). Зазначена постанова є результатом публічного обговорення актуальних питань бюджетної політики на наступний бюджетний період, які потребують і в подальшому отримують законодавче регулювання. Постанова, з одного боку, є оцінкою діяльності уряду щодо прогнозу та розроблення пропозицій на наступний бюджетний період, а з іншого – результатом парламентського контролю за бюджетним плануванням уряду в частині прогнозування основних бюджетних показників.

Висновок (експертний висновок). Така форма попереднього бюджетного контролю застосовується під час розгляду законопроектів, що впливають на дохідну чи видаткову частину бюджетів. Комітет Верховної Ради з питань бюджету забезпечує підготовку експертного висновку щодо впливу відповідного законопроектів на дохідну та/або видаткову частину бюджету. У випадку позитивного висновку і відповідного рішення Комітету Верховної Ради України з питань бюджету законопроект передається до

Міністерства фінансів України, яке зобов'язане у двотижневий строк дати експертний висновок щодо доцільності його прийняття та строку введення в дію.

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету спільно з уповноваженими представниками Кабінету Міністрів України розглядають пропозиції до закону про Державний бюджет України і готують Висновки та пропозиції до нього. В останньому випадку маємо злиття окремої процедури бюджетної правотворчості з бюджетним контролем, наслідком чого і є Висновки та пропозиції, а також таблиці пропозицій суб'єктів права законодавчої бюджетної ініціативи, які пропонується підтримати або відхилити. Наслідком зазначених дій є прийняття відповідного рішення, яке є результатом як правотворчої, так і контрольної діяльності.

Обговорення. За результатами обговорення проекту закону про Державний бюджет України Верховна Рада України може прийняти рішення про його відхилення в разі невідповідності Бюджетному кодексу України та Основним напрямам бюджетної політики. Ця форма бюджетного контролю застосовується і під час першого читання проекту закону про бюджет, де беруть участь представники комітетів Верховної Ради, депутатських фракцій і груп, народні депутати, представники Кабінету Міністрів України та Рахункової палати, які дають оцінку представленому проекту закону.

Попередній бюджетний контроль стосується чітко визначених законодавством питань, що належать переважно до зовнішніх факторів та формальних вимог. Сама ж сутність діяльності може бути виявлена під час застосування поточного та наступного бюджетного контролю. Зміст і дієвість бюджетного контролю залежить від всебічності характеристики впливу зовнішніх і внутрішніх чинників на об'єкт контролю та вміння за допомогою різних організаційно-правових засобів оперативного зреагувати на ситуацію, що виникає шляхом завчасного попередження, усунення чи вирішення питань.