

Інформаційна довідка

щодо здійснення парламентського контролю під час внесення змін до закону про Державний бюджет України в контексті законопроекту «Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2026 рік" щодо погодження відкриття нових бюджетних програм у сфері соціальної політики та захисту прав ветеранів» (реєстр. № 15315 від 11.06.2026)*

***Анотація.** В інформаційній довідці проаналізовано правові засади та практику внесення змін до закону про Державний бюджет України у зв'язку із пропозиціями, викладеними у законопроекті «Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2026 рік" щодо погодження відкриття нових бюджетних програм у сфері соціальної політики та захисту прав ветеранів» (реєстр. № 15315 від 11.06.2026), та окреслено шляхи удосконалення законодавства у сфері парламентського контролю.*

***Ключові слова:** Державний бюджет України, комітет Верховної Ради України, контрольна функція Верховної Ради України, зміни до закону про Державний бюджет України, бюджетна програма.*

Вступ

В умовах збройної агресії проти України та пріоритетності витрат на забезпечення стримування та відсічі агресору дефіцит Державного бюджету України й залежність його наповнення від зовнішніх джерел надходжень постійно зростають. Шляхами зменшення такого дефіциту та скорочення державного боргу є, зокрема, раціональний розподіл коштів та ефективне використання передбаченого для окремих цілей або програм фінансування. У цьому контексті значну роль відіграє парламентський контроль на всіх стадіях бюджетного процесу, в якому мають брати участь комітети Верховної Ради України.

Метою проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2026 рік" щодо погодження відкриття нових бюджетних програм у сфері соціальної політики та захисту прав ветеранів» (реєстр. № 15315 від 11.06.2026) (далі –проект) визначено запровадження у 2026 році додаткового механізму парламентського контролю за відкриттям нових бюджетних програм, не передбачених Законом України «Про Державний бюджет України на 2026 рік», у сферах соціальної політики та захисту прав ветеранів.

Проектом пропонується доповнити зазначений Закон новою статтею, згідно з якою у 2026 році потребуватимуть попереднього погодження з Комітетом Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів рішення щодо:

відкриття нових бюджетних програм у сферах, що належать до предметів відання цього Комітету;

зміни цільового призначення, обсягу видатків, головного розпорядника бюджетних коштів або порядку використання бюджетних коштів чинних бюджетних програм у соціальній та ветеранській сферах.

Очевидно, що проблема, яку має вирішити проєкт, є системною та може стосуватися не тільки сфер соціальної політики та захисту прав ветеранів.

Основна частина

Частина перша статті 52 Бюджетного кодексу України (далі – БК України) визначає вичерпний перелік підстав для внесення змін до закону про Державний бюджет України, а саме:

відхилення оцінки основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України від прогнозу, врахованого під час затвердження Державного бюджету України на відповідний бюджетний період;

перевиконання або недоотримання за підсумками трьох кварталів надходжень загального фонду Державного бюджету України, врахованих у розписі Державного бюджету України на відповідний період, більше ніж на 15 %;

необхідність збільшення обсягу коштів резервного фонду державного бюджету;

необхідність передачі коштів між загальним та спеціальним фондами державного бюджету у встановлених випадках;

перевищення очікуваного обсягу витрат на обслуговування та погашення державного боргу, витрат, пов'язаних із виконанням гарантійних зобов'язань держави, та видатків на виплати за державними деривативами над обсягом коштів, визначеним законом про Державний бюджет України на таку мету;

необхідність оптимізації структури витрат державного бюджету в межах загального обсягу видатків та надання кредитів, затвердженого законом про Державний бюджет України, для забезпечення ефективного виконання Державного бюджету України, крім певних виключень;

зміна обставин у процесі виконання Державного бюджету України, що вимагають менших бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів;

зарахування до загального чи спеціального фонду встановленого законом нового виду доходу державного бюджету на період до внесення відповідних змін до БК України;

необхідність зменшення бюджетних асигнувань за порушення бюджетного законодавства.

У 2023 році до статті 52 БК України були внесені зміни, які передбачали як умову для внесення змін до закону про Державний бюджет України наявність експертного висновку Міністерства фінансів України про підтримку відповідного законопроекту (крім поданих Кабінетом Міністрів України проєктів законів, розробником яких є Міністерство фінансів України), а для деяких з них – ще й

наявність рішення Комітету Верховної Ради України з питань бюджету щодо підтримки законопроекту.

Водночас частина п'ята статті 52 БК України встановлює, що розгляд проекту закону про внесення змін до закону про Державний бюджет України у Верховній Раді України здійснюється за процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України, з урахуванням вимог цієї статті.

Своєю чергою, стаття 160 Регламенту Верховної Ради України передбачає, по суті, загальну процедуру для прийняття змін до закону про Державний бюджет України. Водночас вона встановлює, що будь-який закон, що впливає на зменшення надходжень та/або збільшення витрат бюджетів поточного року, не може бути прийнятий у цілому Верховною Радою України, якщо одночасно з його прийняттям не будуть внесені відповідні зміни до закону про Державний бюджет України на відповідний рік.

Протягом пів року після прийняття Закону України «Про Державний бюджет України на 2026 рік» на розгляд Верховної Ради України було внесено 23 законопроекти, переважна більшість яких передбачає зміни до названого Закону, які не відповідають підставам, зазначеним у статті 52 БК України, однак впливають із вимог частини четвертої статті 160 Регламенту Верховної Ради України. До того ж, до внесених законопроектів, у супереччю вимогам частини першої статті 27 БК України та частини третьої статті 91 Регламенту Верховної Ради України, як правило, не додаються належне фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки), а також пропозиції змін до законодавчих актів України щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету.

Останнє стосується не тільки змін до закону про Державний бюджет України, а й інших законопроектів, прийняття яких може призвести до зміни показників бюджету (надходжень бюджету та/або витрат бюджету). Так, у сфері ветеранської політики прийнято безумовно необхідний Закон України «Про ветеранське підприємництво», а на його виконання Кабінетом Міністрів України затверджено Державну цільову програму з підтримки ветеранського підприємництва на 2026–2028 роки¹. Водночас належне фінансово-економічне обґрунтування до законопроекту свого часу надано не було, як і висновку Міністерства фінансів України про його підтримку.

Таким чином, однією із системних проблем законопроектів про внесення змін до закону про Державний бюджет України є їх невідповідність вимогам БК України, а також певна суперечність між вимогами цього Кодексу та Регламенту Верховної Ради України.

¹ Про затвердження Державної цільової програми з підтримки ветеранського підприємництва на 2026-2028 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.06.2026 № 549-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/549-2026-%D1%80#Text>

Іншою проблемою можна назвати визначений законодавством зміст контрольної функції комітетів Верховної Ради України.

Стаття 14 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» передбачає, що контрольна функція комітетів полягає, зокрема, у контролі за виконанням Державного бюджету України в частині, що віднесена до предметів їх відання, для забезпечення доцільності, економності та ефективності використання державних коштів у порядку, встановленому законом.

Стаття 27 цього Закону конкретизує, що «комітети Верховної Ради України у бюджетному процесі:

- мають право на внесення пропозицій щодо бюджетної політики з урахуванням Бюджетної декларації;

- попередньо розглядають проект закону про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період та не пізніше 1 жовтня року, що передує плановому, подають свої пропозиції щодо цього законопроекту до профільного комітету;

- мають право на виступ свого представника в обговоренні питання при розгляді проекту закону про Державний бюджет України в першому читанні;

- попередньо розглядають питання про виконання Державного бюджету України (включаючи висновки і пропозиції Рахункової палати щодо результатів контролю за дотриманням бюджетного законодавства) у частині, що віднесена до компетенції комітетів».

Таким чином, зміст контрольної функції чітко окреслений законом тільки щодо однієї стадії бюджетного процесу – стадії розгляду проекту та прийняття закону про Державний бюджет України. Що стосується виконання Державного бюджету України (а стаття 19 БК України відносить внесення змін до закону про Державний бюджет України до стадії виконання бюджету), Закон України «Про комітети Верховної Ради України» містить загальні положення, які можна тлумачити як дуже широко, так і надто вузько.

Ще одним аспектом, який може мати вплив на реалізацію комітетами Верховної Ради України контрольної функції, є надання повноважень Кабінету Міністрів України законами про Державний бюджет України, прийнятими під час дії правового режиму воєнного стану, щодо відкриття у разі потреби нових бюджетних програм.

У Законі України «Про Державний бюджет України на 2026 рік» таке право надається, зокрема, щодо:

- спрямування певних коштів, отриманих до спеціального фонду Державного бюджету України, на розвиток та відновлення інфраструктури Державному агентству відновлення та розвитку інфраструктури України у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України (пункт 16 статті 14);

- спрямування певних коштів, отриманих до спеціального фонду Державного бюджету України, на здійснення заходів у сфері культури у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України (пункт 22 статті 14);

спрямування залишку коштів, джерелом формування яких були перераховані Фондом загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття кошти, на часткову компенсацію вартості сільськогосподарської техніки та обладнання вітчизняного виробництва, державне стимулювання створення індустріальних парків, забезпечення державної підтримки реалізації інвестиційних проектів із значними інвестиціями, гуманітарне розмінування (в сумі 1.000.000 тис. гривень), підтримку внутрішнього попиту на вітчизняні товари та послуги (абзац третій частини першої статті 24);

виділення коштів з фонду ліквідації наслідків збройної агресії (стаття 25);

спрямування кредитів (позик), що залучаються державою від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій для підготовки та реалізації публічних інвестиційних проектів та програм публічних інвестицій на низку цілей, у тому числі соціальних (частина перша статті 34);

розподілу бюджетних призначень за бюджетною програмою "Резерв коштів для сектору безпеки і оборони" (код 3511220) (стаття 37);

перерозподілу залишків коштів за освітньою субвенцією з державного бюджету місцевим бюджетам (стаття 39);

перерозподілу залишків коштів, перерахованих до спеціального фонду державного бюджету для Міністерства освіти і науки України та не використаних у 2025 році (стаття 48).

Надання відповідних повноважень Кабінету Міністрів України, з одного боку, сприяє оперативному реагуванню на потреби в умовах воєнного стану, а з іншого – ускладнює здійснення парламентського контролю за використанням бюджетних коштів.

Висновки

Прийняття проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2026 рік" щодо погодження відкриття нових бюджетних програм у сфері соціальної політики та захисту прав ветеранів» (реєстр. № 15315 від 11.06.2026) може точково вирішити проблему посилення контрольної функції одного з комітетів Верховної Ради України. Проте це рішення буде стосуватися окремих сфер – а саме, сфер соціальної політики та захисту прав ветеранів, – та буде обмежене у часі строком дії Закону України «Про Державний бюджет України на 2026 рік».

На нашу думку, системнішим кроком могло би стати, принаймні, внесення змін до статті 27 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» щодо уточнення прав комітетів у процесі контролю виконання Державного бюджету України. Оптимальним могло би бути додаткове узгодження положень частини першої статті 52 БК України та частини четвертої статті 160 Регламенту Верховної Ради України.

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені у документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*