

УЧАСНИКИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ ТА ЇХНІ ПОВНОВАЖЕННЯ

PARTICIPANTS OF THE BUDGET PROCESS AND THEIR AUTHORITIES

Бліхар М.М., д.ю.н., професор,
завідувач кафедри адміністративного та інформаційного права
Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»

Анциферова М.В., студент III курсу
Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»

У статті вивчено правовий статус учасників бюджетного процесу та визначено їхні бюджетні повноваження. Досліджено правову природу бюджетного процесу, його стадії, що безпосередньо впливають на коло учасників бюджетного процесу та на обсяг їхніх бюджетних повноважень як у межах бюджетного процесу в цілому, так і на окремих його стадіях. Сформульовано визначення певних категорій фінансового права, як-от «суб'єкт бюджетного права», «суб'єкт бюджетних правовідносин», «учасник бюджетних правовідносин», «учасник бюджетного процесу». Визначено перелік учасників бюджетного процесу та їх повноваження. Констатовано, що основним критерієм виокремлення тих чи інших суб'єктів як учасників бюджетного процесу є наявність у них бюджетних повноважень. Характерною особливістю бюджетних повноважень є те, що вони повинні розглядатися як комплексний інститут і визначатися не лише нормами бюджетного права, але й нормами інших галузей права. У цьому контексті зазначено, що повноваження можуть існувати й поза компетенцією, оскільки компетенція – це якісна категорія, яка застосовується щодо органів державної влади чи місцевого самоврядування. Окрім органів, є й інші суб'єкти, які наділені повноваженнями, проте не наділені компетенцією. Обґрунтовано, що під управлінням бюджетними коштами необхідно розуміти сукупність дій учасників бюджетного процесу щодо планування майбутнього надходження та витрачання бюджетних коштів, організації та регулювання мобілізації бюджетних надходжень, використання бюджетних коштів, щодо здійснення бюджетного контролю за дотриманням бюджетного законодавства та які спрямовані на цільове, ефективне та раціональне використання бюджетних коштів. Підтверджено, що це й зумовило необхідність у вивченні правової природи учасників бюджетного процесу та охарактеризуванні їхніх повноважень у такому процесі.

Ключові слова: фінансове право, бюджет, бюджетний процес, бюджетні правовідносини, учасник бюджетного процесу, повноваження.

The article examines the legal status of the participants in the budget process and determines their budgetary powers. The legal nature of the budget process, its stages, which directly affect the circle of participants in the budget process and the scope of their budget powers both within the budget process as a whole and at its individual stages, are studied. Definitions of certain categories of financial law were formulated, such as: "subject of budgetary law", "subject of budgetary legal relations", "participant of budgetary legal relations", "participant of the budgetary process". The list of participants of the budgetary process and their powers was defined. It was established that the main criterion for singling out certain subjects as participants in the budget process is their availability of budget powers. A characteristic feature of budgetary powers is that they should be considered as a complex institution and determined not only by the norms of budgetary law, but also by the norms of other branches of law. In this context, it is stated that powers can exist outside of competence, since competence is a qualitative category that applies to state authorities or local self-government bodies. In addition to the bodies, there are other entities that are empowered, but not empowered. In the end, it is substantiated that the management of budget funds should be understood as the set of actions of the participants in the budget process regarding the planning of the future receipt and expenditure of budget funds, the organization and regulation of the mobilization of budget revenues, the use of budget funds, regarding the implementation of budget control over compliance with budget legislation and aimed at targeted, effective and rational use of budget funds. All this led to the formulation of the purpose of this article, which consists in studying the legal nature of the participants in the budget process and the characteristics of their powers in such a process.

Key words: financial law, budget, budgetary process, budgetary legal relations, participant in the budgetary process, powers.

Актуальні й проблемні питання, пов'язані з вивченням суб'єктів правовідносин, неодноразово досліджували не лише науковці з теорії держави та права, а й галузевих юридичних наук. Утім, незважаючи на це, зазначені питання досі потребують подальших як загальнотеоретичних, так і галузевих досліджень, оскільки, як зазначається в юридичній літературі, суб'єкти правовідносин є первинним або основним елементом правовідносин.

Визначення понять «суб'єкт бюджетного права», «суб'єкт бюджетних правовідносин», «учасник бюджетних правовідносин» є важливими з погляду розкриття інших проблемних питань теорії і практики бюджетних правовідносин. Зазначені поняття мають різний зміст, хоча значною мірою збігаються. Недостатнє дослідження у фінансово-правовій літературі спеціальних наукових підходів до виявлення сутності повноважень учасників бюджетного процесу потребує не лише уточнень у визначенні цієї категорії, а й дослідження різних аспектів її проясню. З огляду на це, метою статті є вивчення правової природи учасників бюджетного процесу та характеристика їхніх повноважень у такому процесі.

Серед сучасних вітчизняних науковців, які розглядають окремі аспекти правового статусу учасників бюджетного процесу, можна виокремити таких учених, як В. Авер'янов, Д. Бахрах, Д. Гетьманцев, А. Іванський, Н. Власюк, М. Сідор, М. Скуляк, В. Чернадчук та інші.

Наявність різноманітних загальнотеоретичних підходів до визначення сутності поняття «суб'єкт правовідносин» вплинула на всі без винятку галузеві юридичні науки, зокрема і на науку фінансового права.

Це створює певні труднощі в застосуванні не лише цього поняття, а й суміжних із ним категорій, які подекуди вживаються як синоніми. Їх відмежування уточненням уже наявних визначень дає змогу розв'язати проблему термінологічної єдності, проте це не означає, що термінологічне завдання вирішено, оскільки йдеться про систему понять і співвідношення елементів указаної системи. Конкретне визначення змісту кожного із взаємозалежних понять важливе не лише для чіткості теоретичних побудов, але і для правотворчої та правозастосовної діяльності.

З цього приводу влучно висловився В. Чернадчук, який справедливо звертає увагу на те, що «назріла потреба

їх приведення в певну систему» [1, с. 86]. Ця потреба не втратила актуальності і в сучасній науці фінансового права.

Отож, для всіх галузей права, і фінансове не є винятком, як зазначає Л. Древаль, «дефініції «суб'єкт права», «статус суб'єкта права» є важливими для розкриття основних юридичних інститутів» [2, с. 171]. Указані поняття мають різний зміст, зважаючи на свої специфічні галузеві особливості. Недостатнє дослідження в юридичній літературі спеціальних наукових підходів до визначення сутності суб'єктів бюджетного процесу спонукає до ґрунтовного вивчення не лише сутності поняття, а й різних аспектів прояву цієї правової категорії.

У теорії права виділяють два підходи до співвідношення понять «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідносин». Відповідно до першого, ці поняття вважаються рівнозначними й тотожними однопорядковими.

Науковці, які дотримуються іншого підходу, звертають увагу на необхідність їх розмежування. «Найвищий рівень абстрактності з-поміж наведених категорій», які слушно аргументує О. Харитонова, «безперечно, притаманний поняттю «суб'єкт права» [3, с. 21]. Водночас поняття «право» трактується як складова частина цивілізації, об'єктивна категорія, що охоплює всю сукупність загальнообов'язкових норм і правил поведінки у певному суспільстві, тобто є категорією об'єктивною, що дає підстави зробити уточнення – «суб'єкт об'єктивного права». У такому трактуванні суб'єкти права – це особи, які мають правосуб'єктність.

Тобто логічним буде висновок про те, що «суб'єкт об'єктивного права має потенційну здатність вступати у правовідносини, для чого він наділяється об'єктивним правом, відповідною здатністю, яку іноді іменують «правоздатністю», але яка точніше, мабуть, може бути охарактеризована за допомогою ширшої категорії – «правосуб'єктність» [4, с. 217–218].

Поняття «суб'єкт права» та «суб'єкт фінансового права» не є взаємовиключними. Їх варто сприймати як різні аспекти одного явища.

Теорія фінансового права розуміє під суб'єктом фінансового права особу, яка потенційно може бути учасником фінансових правовідносин, адже володіє необхідними правами та обов'язками. Для того, щоб стати суб'єктом фінансового права, необхідно мати фінансову правосуб'єктність, складовими елементами якої є правоздатність, дієздатність і деліктоздатність [5, с. 65].

Оскільки суб'єктами правовідносин можуть бути лише особи, наділені правосуб'єктністю, то поняття «суб'єкт права» й «особа, наділена правосуб'єктністю» фактично збігаються. Своєю чергою, щоб бути суб'єктом бюджетних правовідносин, відповідна особа має пройти два етапи наділення юридичними якостями.

Насамперед – бути суб'єктом бюджетного права як потенційним суб'єктом бюджетних правовідносин через наявність бюджетної правосуб'єктності. По-друге, отримати додаткові якості юридичного характеру в конкретній юридично значущій ситуації. Це проявляється в здатності реалізовувати суб'єктивні бюджетні права та обов'язки, що, власне, і визначає правові зв'язки та взаємодію між суб'єктами.

Суб'єктами бюджетних правовідносин визнаються індивідуалізовані або конкретні суб'єкти бюджетного права, які можуть реалізовувати бюджетну правосуб'єктність у правовідносинах, виступаючи «реалізаторами» бюджетних повноважень.

Однак, варто зауважити, що, попри чималу кількість спільних рис і зв'язок між суб'єктом бюджетного права та суб'єктом бюджетних правовідносин, їх не варто зрівнювати. Так, суб'єкт бюджетного права, наділений правовою можливістю вступати в бюджетні правовідносини, перетворює цю можливість, здійснюючи бюджетну

правосуб'єктність, у правову дійсність і набуває нову якість – суб'єкта бюджетних правовідносин.

Як зазначають теоретики фінансового права, «правова можливість (бюджетна правосуб'єктність) органічно та нерозривно поєднана з правовою реальністю (бюджетними правовідносинами), будучи її «продуктом» і наслідком розвитку. Правова можливість характеризує стан правової реальності – бюджетних правовідносин у їхньому розвитку і є проміжною ланкою між існуючою реальністю (бюджетними правовідносинами) та її майбутнім станом» [1, с. 87–88].

Бюджетна правосуб'єктність як абстрактна правова можливість охоплює певну ймовірність реалізації і за наявності умов перетворюється в цю реальність унаслідок реалізації суб'єктами бюджетної правосуб'єктності. З іншого боку, абстрактна правова можливість за відсутності необхідних умов може зникнути. Проте, за наявності відповідних передумов (бюджетно-правових норм) і підстав її реалізації (юридичних фактів), перетворюється на бюджетно-правову реальність.

Як влучно зазначив М. Сідор, «розвиток бюджетних правовідносин перетворює абстрактну правову можливість (бюджетну правосуб'єктність) на конкретну правову реальність (бюджетні правовідносини), що змінює її, унаслідок чого суб'єкт бюджетного права трансформується в суб'єкт бюджетних правовідносин, одночасно залишаючись суб'єктом бюджетного права» [6, с. 16–17].

Окрім того, зазначимо, що в юридичній літературі відображено думки про виокремлення більш вузького поняття, ніж суб'єкт права, – «учасник правовідносин». Воно часто ототожнюється із поняттям «суб'єкт правовідносин». Проте є й інша точка зору, згідно з якою учасником фінансових правовідносин є, як правило, юридична особа, яка володіє правосуб'єктністю, тобто потенційною здатністю бути суб'єктом фінансових правовідносин.

А. Ковальчук зазначає, що «суб'єктами фінансових правовідносин вважаються фізичні та юридичні особи, що вступають у реальні фінансово-правові відносини з метою досягнення конкретної мети чи отримання запланованого (позитивного) результату. Ті ж юридичні та фізичні особи, що потенційно правоздатні та дієздатні в системі фінансових правовідносин, демонструють відповідні наміри та бажання, але ще не вступили в реальні фінансові правовідносини, є учасниками фінансових правовідносин, не будучи суб'єктами таких правовідносин» [7, с. 192–194].

Таке ототожнення суб'єкта фінансового права та учасника фінансових правовідносин вважаємо не зовсім правильним, оскільки, згідно з загальноприйнятим розумінням, учасником є «той, хто бере чи брав участь у чому-небудь» [8, с. 1380], а не той, хто має потенційну можливість брати участь. Натомість суб'єктами права є особи чи організації, за якими законом визнана особлива юридична властивість правосуб'єктності, яка і наділяє їх можливістю брати участь у правових відносинах.

У більшості наукових праць, де тією чи іншою мірою досліджується питання про суб'єктів бюджетних правовідносин, поняття «суб'єкт бюджетних правовідносин» та «учасник бюджетних правовідносин» майже завжди ототожнюються. Однак, безперечно, як доволі подібні, все ж таки потребують розмежування.

Так, у термінологічному обігу застосовується таке поняття, як «учасники бюджетного процесу», якими є органи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями [9, с. 49]. Посадові особи як учасники бюджетних процесуальних правовідносин можуть і не бути їхніми суб'єктами, якщо діють від імені відповідних органів.

Зазначимо, що учасникам бюджетних правовідносин притаманні такі ознаки:

– вони беруть участь у розподіленні доходів і видатків між бюджетами;

– отримують із бюджету грошові кошти у формі фінансування;

– беруть безпосередню участь у будь-якій із стадій бюджетного процесу як сторона відповідних правовідносин [10, с. 209].

Також варто вказати, що наявність усіх ознак у певного учасника бюджетного процесу не є обов'язковою.

До прикладу, Міністр фінансів України має право подати проєкт закону про Державний бюджет України на пленарному засіданні Верховної Ради України. Водночас у конкретно окресленому випадку він виступає (діє) не від власного імені, а представляє Кабінет Міністрів України, який розробив проєкт відповідного закону, прийняв постанову про його схвалення та подав до Верховної Ради України. Тобто під час представлення проєкту закону про Державний бюджет України Міністр фінансів України виступатиме учасником бюджетних правовідносин, а суб'єктом буде Кабінет Міністрів України, до складу якого входить міністр фінансів і від імені якого він подає проєкт закону про Державний бюджет України.

Отже, суб'єктами бюджетних правовідносин є держава, адміністративно-територіальні одиниці, територіальні громади в особі уповноважених органів, які діють від їх імені, або самі ці органи, що діють від власного імені, а в окремих випадках суб'єктами бюджетних правовідносин можуть бути й посадові особи цих органів.

Своєю чергою, учасниками бюджетних правовідносин можуть бути тільки державні органи, органи місцевого самоврядування та їхні посадові особи, які в окремих випадках можуть бути одночасно й суб'єктами цих правовідносин.

Проаналізувавши наукову доктрину, вивчимо чинне українське законодавство, щоб визначити, як воно характеризує учасників бюджетного процесу.

Отже, відповідно до ч. 3 ст. 19 чинного Бюджетного кодексу України, «учасниками бюджетного процесу є органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами та обов'язками з управління бюджетними коштами)» [11].

Під управлінням бюджетними коштами законодавець визначає «сукупність дій учасників бюджетного процесу відповідно до його повноважень, пов'язаних із формуванням та використанням бюджетних коштів, здійсненням контролю за дотриманням бюджетного законодавства, яких спрямовано на досягнення цілей, завдань і конкретних результатів своєї діяльності та забезпечення ефективного, результативного і цільового використання бюджетних коштів» [12, с. 202].

Нам видається, що таке формулювання поняття «учасники бюджетного процесу» і поняття «бюджетні повноваження» є не зовсім чіткими, і це не дає змоги повністю окреслити коло учасників бюджетного процесу.

На нашу думку, основним критерієм виокремлення тих чи інших суб'єктів як учасників бюджетного процесу є наявність у них бюджетних повноважень. Характерною особливістю бюджетних повноважень є те, що вони повинні розглядатися як комплексний інститут, і визначатися не лише нормами бюджетного права, але й нормами інших галузей права.

Згідно з чинним Бюджетним кодексом України, під бюджетними повноваженнями розуміються «права та обов'язки з управління бюджетними коштами» [11].

Аналіз чинного українського законодавства дає змогу визначити, що до учасників бюджетного процесу, через діяльність яких відбувається реалізація бюджетних повноважень держави, можна зарахувати «Верховну Раду України, Комітет Верховної Ради України з питань бюджету як профільний комітет Верховної Ради України, Президента України, Кабінет Міністрів України, Рахункову палату, Міністерство фінансів України, Державну казначейську службу України, Національний банк України, Міністер-

ство економіки України, Державну фінансову інспекцію України, Державну службу статистики України, державні публічні цільові фонди, органи представницької та державної влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, головні розпорядники та розпорядники бюджетних коштів всіх рівнів, із включенням до їх структури бюджетних установ та одержувачів бюджетних коштів» [13, с. 77].

Наукова доктрина розуміє під повноваженнями «систему прав та обов'язків, набутих у легітимний спосіб державою, місцевим самоврядуванням, державними органами й органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, іншими суб'єктами правовідносин з метою забезпечення можливостей, потреб та інтересів людини і громадянина, окремих соціальних груп та суспільства в цілому» [14, с. 256].

Зважаючи на викладене, розуміємо, що повноваження необхідно розмежовувати з компетенцією. А. Авер'янов з цього приводу вказує, що «встановлення компетенції – це нормативне закріплення предметів відання, прав і обов'язків». Тобто компетенція охоплює предмет відання, права та обов'язки (повноваження), які закріплені та відображені у нормативно-правових актах [15, с. 208].

Необхідно також зазначити, що повноваження можуть існувати й поза компетенцією, оскільки компетенція – це якісна категорія, яка застосовується щодо органів державної влади чи місцевого самоврядування. Окрім органів, є й інші суб'єкти, які наділені повноваженнями, проте не наділені компетенцією.

Більш детального дослідження потребує також визначення управління бюджетними коштами, оскільки визначення, яке закріплене п. 49 ст. 2 Бюджетного кодексу України, характеризує управління лише як стадію виконання бюджету, на якій здійснюється формування та використання бюджетних коштів [11].

Теоретики під управлінням розуміють «організуючий вплив на певні процеси, певні сфери суспільного життя. Цей вплив має свідомий, цілеспрямований характер» [16]. Загалом управління є певною сукупністю скоординованих заходів, що спрямовані на досягнення певної мети, тобто управління спрямоване на впорядкування взаємозв'язків і взаємодії певної кількості елементів або складових. Упорядкування взаємозв'язків між елементами реалізується через взаємодію суб'єкта та об'єкта управління в межах проходження управлінського циклу. До функцій управління належать планування, прогнозування, організація, координація, регулювання і контроль.

Таким чином, можемо узагальнити, що під управлінням бюджетними коштами необхідно розуміти сукупність дій учасників бюджетного процесу щодо планування майбутнього надходження та витрачання бюджетних коштів, організації та регулювання мобілізації бюджетних надходжень, використання бюджетних коштів, щодо здійснення бюджетного контролю за дотриманням бюджетного законодавства та спрямовані на цільове, ефективне та раціональне використання бюджетних коштів.

Розуміючи суть управління бюджетними коштами, можемо провести класифікацію суб'єктів, які здійснюють відповідне управління, умовно поділивши їх на такі групи:

1) суб'єкти управління бюджетною системою – органи державної влади та місцевого самоврядування: Президент України; ВРУ; КМУ; ВР АР Крим; органи місцевого самоврядування;

2) суб'єкти оперативного управління бюджетними коштами – органи державної виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування: Міністерство фінансів України; НБУ; Державна фіскальна служба України; Державна аудиторська служба України; Рахункова палата України; Державна казначейська служба України [17, с. 73].

Отже, узагальнюючи наведені міркування, можна зазначити, що учасником бюджетного процесу є індиві-

дуалізована конкретна особа, яка безпосередньо своїми діями реалізує відповідні бюджетні повноваження, вступаючи у правовий зв'язок з іншими особами від імені суспільно-територіального утворення, державного органу чи органу місцевого самоврядування.

До учасників бюджетного процесу, через діяльність яких відбувається реалізація бюджетних повноважень держави, можна зарахувати: Верховну Раду України, Комітет Верховної Ради України з питань бюджету як профільний комітет Верховної Ради України, Президента України, Кабінет Міністрів України, Рахункову

палату, Міністерство фінансів України, Державну казначейську службу України, Національний банк України, Міністерство економіки України, Державну фінансову інспекцію України, Державну службу статистики України, державні публічні цільові фонди, органи представницької та державної влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, головні розпорядники та розпорядники бюджетних коштів усіх рівнів, із включенням до їх структури бюджетних установ та одержувачів бюджетних коштів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Чернадчук В. Д. Бюджетні правовідносини в Україні: поняття, класифікація та особливості структури : монографія. Суми : Університетська книга, 2011. 172 с.
2. Куріньовська Л. А. Особливості визначення суб'єктного складу в зворотних правовідносинах. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія Право. Випуск 22. Частина I. Том 1. 2013. С. 171–174.
3. Харитоновна О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07; Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2004. 36 с.
4. Казакова Л. О. Суб'єкти права на місцеве самоврядування, їх правова природа. *Прикарпатський юридичний вісник*. Випуск 1(22). Том 2. 2018. С. 216–221.
5. Фінансове право : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки та О. П. Гетманець; Ю. М. Жорнокуй, О. В. Кашкарьова, Т. В. Колесник та інші. Х. : Екограф, 2015. 500 с.
6. Сідор М. І. Правовий статус учасників бюджетного процесу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2011. 21 с.
7. Ковальчук А. Т. Фінансове право України. Стан та перспективи розвитку. К., 2007. 488 с.
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. В. Т. Бусел. К., 2002. 1728 с.
9. Товкун Л. В. Бюджетний процес: значення та перспективи розвитку в сучасних умовах. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*, Серія Право. Випуск 45. Том 2. 2017. С. 48–52.
10. Бюджетна система : підручник / за ред. С. І. Юрія, В. Г. Дем'янишина, О. П. Кириленко. Тернопіль : ТНЕУ, 2013. 624 с.
11. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50–51. Ст. 572 (із змінами та доповненнями).
12. Іванський А. Й. Бюджетний процес на місцевому рівні: напрямки вдосконалення. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 6/2017. С. 201–203.
13. Сідор М. І. Суб'єктний склад учасників бюджетного процесу в Україні. *Правове життя сучасної України : матеріали Міжнар. наук. конф. проф.-викл. та аспірант. складу* (м. Одеса, 16-17 травня 2013 р.) / відп. за вип. В. М. Дрьомін; НУ «ОЮА». Півд. регіон. центр НАПрН України. Одеса : Фенікс, 2013. Т. 2. С. 75–77.
14. Солонар А. В. Окремі аспекти розкриття змісту поняття «повноваження». *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 2. С. 253–256.
15. Адміністративне право України. Академічний курс: підр. : у двох томах : Том 1. Загальна частина / голова ред. кол. В. Б. Авер'янов. К. : Юридична думка, 2004. 584 с.
16. Драч І. Феномен управління в умовах трансформації освіти. *Теорія та методика управління освітою*. 2012. № 9. URL: http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe? (дата звернення: 27.10.2022).
17. Миськів Г. Бюджетна система: теоретичні та практичні аспекти (у схемах і таблицях) : навчальний посібник. Львів : Растр-7, 2020. 272 с.